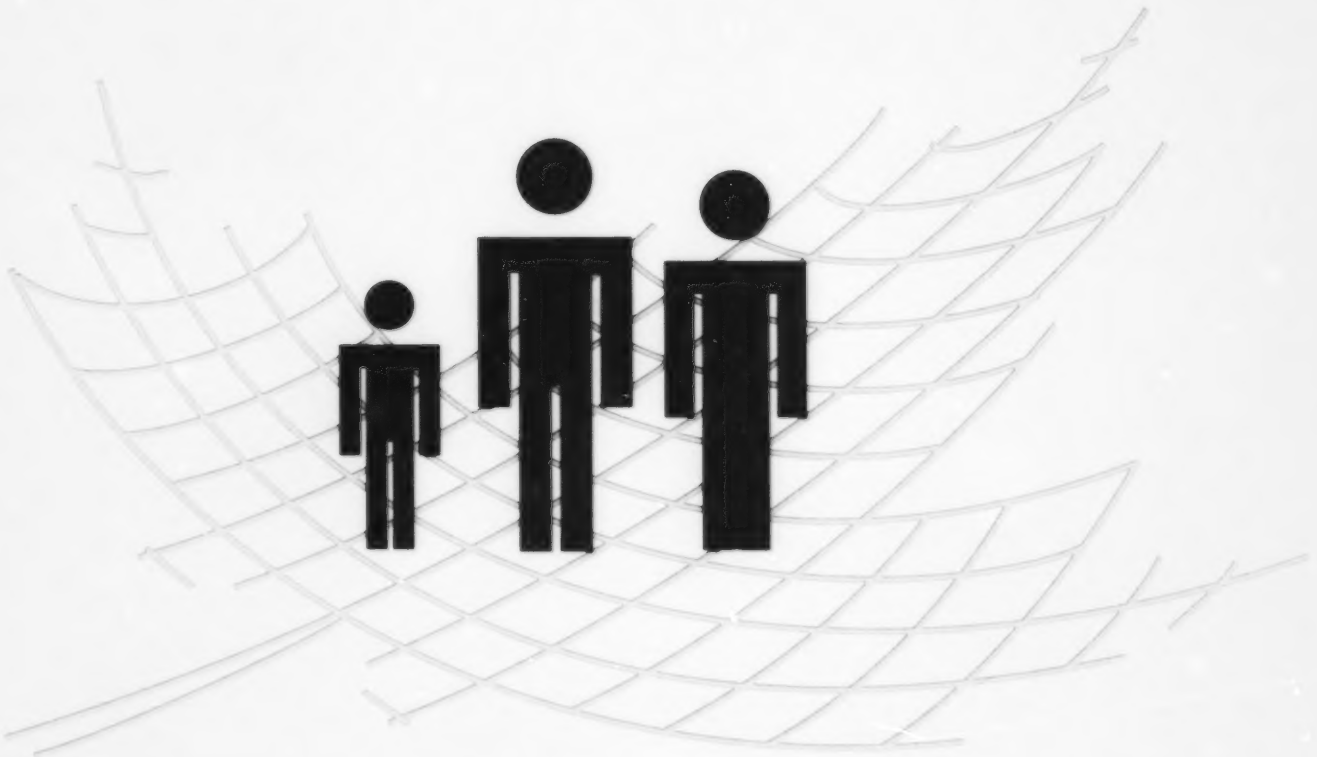
IMMIGRATION AND REFUGEE BOARD

ANNUAL REPORT

For the Year Ending
December 31, 1991



Immigration and Refugee Board
La Commission de l'immigration et du statut de réfugié

ISBN-0-662-58863-0
Catalogue Number MQ1-1991

Chairman
Immigration and
Refugee Board
of Canada

Ottawa, Canada
K1A 0K1

Président
La Commission de l'immigration
et du statut de réfugié
du Canada

March, 1992

The Honourable Bernard Valcourt, P.C., M.P.
Minister of Employment and Immigration
House of Commons
Ottawa, Ontario
K1A 0A6

Dear Mr. Valcourt:

It is my pleasure to submit to you, pursuant to section 66 of the *Immigration Act*, the third Annual Report of the Immigration and Refugee Board, covering the period 1 January 1991 to 31 December 1991.

Yours sincerely,

Gordon Fairweather

R.G.L. Fairweather

MEMBERS OF THE BOARD AS AT DECEMBER 31, 1991

Chairman

Gordon Fairweather

Executive Director

Jerry Robbins *

Deputy Chairmen

Convention Refugee Determination Division (CRDD)
Drasko Bubalo

Immigration Appeal Division (IAD)
Nurjehan N. Mawani

Assistant Deputy Chairmen

IAD (Montreal)
Joseph S. Blumer

CRDD (Prairie Region, Calgary)
Elizabeth Bryant

CRDD (Toronto)
Dorothy Davey

IAD (Prairie Region, Winnipeg)
Lila Goodspeed

CRDD (Toronto)
Anna Ker

CRDD (Backlog Subdivision)
Firdaus James Kharas

CRDD (Vancouver)
Emer G. Robles

CRDD (Montreal)
Gisèle T. Morgan

CRDD (Montreal)
Colette Savard

IAD (Toronto)
Kathi Spencer

IAD (Vancouver)
Andrew Z. Wlodyka

***** Acting

92-04638/

Vancouver

Lynda-May K. Angus
Roxana Aune
Robert H. Brisco
Ellen M. Burdett
James Robert Corley
Charles Groos
Jean MacLeod
Carolyn McCool
Edith L. Nee
Henry Neufeld
Mabel E. Paetkau
Charles B. Paris
Khatun Siddiqi
Nirmal Singh

Prairie Region

David J. Frunchak (*Calgary*)
Enrico T. Lazo (*Calgary*)
Judy Lo (*Calgary*)
Sherry Makarewicz (*Edmonton*)
Diane Pask (*part-time*) (*Calgary*)
Harpal Pawa (*Calgary*)
John Wieler (*Winnipeg*)

Toronto

Michael Abrahams
David E. Allin
Ariarani Ariaratnam (*part-time*)
Paul Ariemma
Harindar Aulach
Shiv S. Bajwa
Barrington Batchelor (*part-time*)
William Bauer
Theresa F. Beale
William R. Bearance
Albert Bernadine
Shashi Bhatia
Nirmal Bilkhu
Jose Borgono
George A. Brown
Gary Carsen
Norval Cheeseman (*part-time*)
Sardara Singh Chera
Frederick G. Clark
Austin Clarke
Kent Clarke
Larry Colle
Cleo Corcoran
John W. Davis
Nazlin Daya
Riina De Faria
Cesar A.N. De Morais
Kappu Desai
Charles W. Dobson
Patrick Doran
Michael D. Douglas
Ahmed Dualeh
Urich Ferdinand
Sally Flintoft
Barbara Fraser
Robert Gaudet
Adolf Goldberg
Naomi Goldie
Jeanette Goldman
George A. Griffith
John G. Guthrie
John A. Haley
Hugh R. Hanson (*part-time*)
Arthur Harnett
Harry V. Herman
Deirdre Heywood
Alice Hope
Geoffrey Howson
Anna Jackson
William Jackson
Taciana T.V. Jew
Nizar Jiwan
Fatima Kapasi
George Keil
Paul Komarnicky
John K.S. Koulouras
Azucena Kurz
Gerry T. Lang
John R. Larke
Alida Leistra
Flora Liebich
Joyce McCaffrey
Desmond McConnell
Christine McNaughton
Heytram Maraj
Raquel Marziali
Paul Matarazzo (*part-time*)

Teresa J. Maziarz
Birku Menkir
Edmond Meredith
Joyce N. Miller
Mona Mojgani
William E. Moore
Fahimeh Mortazavi
Mary Yusra Mouammar
Louise Neville
Stephen Ng (*part-time*)
Aideen Nicholson
Sophie Nsiah-Yeboah
Jean Pearce
Borden Purcell
Judith Ramirez
Robert W. Reford
Brian Riddell
Robert G. Robarts
Ernest A. Rotman
Kirpal Singh Sagoo
Randy S. Sandhu
Anthony Sarzotti
Barbara I.K. Sharratt
Susan Shatzky
Ronald D. Shoots
Yuri Shymko
John R. Smith
Ricardo Smith
Ralph Snow
Sri-Guggan Sri-Skanda-Rajah
Mak Sultan
Ethel Teitelbaum
Barry L. Thomas
Lorraine Thomson
M. Valeria Toth
Errol W.A. Townshend
Philip Van De Ven
Bryan Charles Vickers
Douglas J. Whitfield
John R. Williams
Doreen M. Winkler
Andrew Witer
Jerry S. Woloschuk (*part-time*)
Max Wolpert

Montreal

Herbert Abrams
Jak Almaleh
Lucienne Appel
Paul Arsenault
Joseph-Arthur Bergeron
Marc Bergeron
Pierre Bernier
Marcelle Brisson
Easton Anthony Brown
Jean Bruneau
Paul-André Busque
Jean-Paul Cardinal
Marthe Carrier
Paule Champoux
Corinne Côté-Lévesque
Gérald Daoussis
Patricia Davey
Lana de Liamchin
Jean-Claude Desmarais
Régis Dionne
Diane N. Doray
Michel Doré
Louis Dorion
J. Vincent Fleury
Jean-Pierre Gaboury
Gérard Gagnon
Lisa Gilad
Georges Gustave
Marilyn Hébert
Roland Julien
Abdol Kafai (*part-time*)
Oksana Kaluzny
Bernard Lachance
Ubald Lalanne
Marie-Andrée Lalonde-Morisset
Dominique Lamarche
Jacques LaSalle
Francine Latraverse
Alain Lavoie
Claude Lefebvre
Normand Longchamps
Jean Macpherson
Bamboté Makombo
Madeleine Marien-Roy
Thomas Murphy
Jean-Yves Pantaioni
Vincenza Pennestri-Gauthier
Liliane Poiré
Denyse Raymond
Louise Raymond
Thomas Rideout
Renuka Sahay
Mimi Séguin-Grace
Michel M.J. Shore
Bernard Sivak
Kofi Sordzi
James Sparks
Antoine Tchipeff
Raymond Terrillon (*part-time*)
Francine Veilleux
Raymond ven der Buhs
Marie Vo
Marcel Whissel
Dorothy Wills
Sharon Wolfe

Vancouver

Edna M. Chambers
Joan Gillanders
Des R. Verma

Toronto

Sandi Bell
Irene Chu
William Fatsis
Irvin H. Sherman
Glenna M. Tisshaw
John Weisdorf

Prairie Region

Helen M. Arpin (*Winnipeg*)
Beverly J. Rayburn (*Winnipeg*)

Montreal

Denyse Angé
Marthe Durand

Vancouver

Layne Daggett
Narinder Dhir
Patsy George
Gordon King

Toronto

Roslyn Ahara (*Coordinator*)

Margarida Almeida
Lawrence Band
Lennox M. M. Bigford
Mavis Burke
Lorne A. Butchart
Jorge A.P. Campos
Fay Cole
Basil Dass
Anne Grice
Glenn Harewood
Eunice Harker
Nancy Harries
Leonard Houzer
Ann Hulak
Susan Hunt
Sam Ifejika
William Jacobs
H. Ian Jeffers
Allan Kolyn
Fred Kuntz
Jackie Lautens
Karen McMillan-Aver
John Morrison
Mubeen Qureshi
Robert Rushowy
Lourene Scott
John Sellers
Max H. Shecter
Pamela Stratton
Hyacinth Tackoor
Elda Thomas
Ranie White
George Zubulakis

Montreal

Fernand Gauthier (*Coordinator*)

Diane Boissinot
Egan Chambers
Georges-Henri Cloutier
Joel Hartt
Veronica Mae Johnson
Yolène Jumelle
Guy Lamoureux
Jacques Lapointe
Michel Morin
Aimable Ndejuru

The Board wishes to thank the following Members for their past service:

Antonia Accettola-Fuda
Estelle Chamberland-Gobeil
Jean-Guy Cotnoir
Lorraine Duguay
Conrad Dutchin
Roderick Holloway
Stanley Knight
Gilles Sicotte
Jocelyne Villeneuve-Ouellette
Philip White
William Wright

Executive Branch:

Executive Director:
Jerry Robbins *

Director, Legal Services:
Gerald Stobo

Director General, Operations, Policy and Planning:
Pierre Bourget *

Director General, Finance, Personnel and Administration:
Terry R. Hickey

Director General, Documentation, Information and Research:
Graham Howell

Director, Information Systems:
Samuel Ho

Regional Directors:

Montreal
Simon Pérusse *

Toronto I
John Stevenson *

Toronto II
Sam Laredo *

Prairie Region
Dave Kornichuck

Vancouver
Roy Gatland

National Director of Operations (Backlog)
Laurent Matte

* Acting

We wish to offer our heartfelt congratulations to our former Executive Director, Peter Harder, on his appointment as Associate Deputy Minister of Immigration.

TABLE OF CONTENTS

Introduction by the Chairman 10

- Statistics Not the Whole Story
- Equilibrium Achieved
- Increased Workload
- International Uncertainty
- Proposed Changes and Impact
- Expansion, Reconstruction

The International Context 13

- Africa
- Middle East
- Asia
- Latin America and the Caribbean
- Eastern Europe

The Convention Refugee Determination Division 18

- The Role of the Division
- The Refugee Determination System
- The Simplified Inquiry Process
- The Expedited Process
- Refining the Procedures
- The Year In Review
- Issues Affecting the Division

The Immigration Appeal Division 24

- The Role of the Division
- The Year In Review
- Issues Affecting the Division
- Significant Cases

The Backlog Subdivision 28

- The Subdivision and the Backlog Clearance Program
- The Year In Review
- Next Steps

IRB Operational Review 30

- Organization of the Board
- The Roles of Members and Refugee Hearing Officers
- The Hearings Division
- Professional Development
- The Documentation Centre
- Access to Information, Privacy and Special Projects
- Communications Services
- Information Systems
- Legal Services

IRB Resource Summary 38

INTRODUCTION BY THE CHAIRMAN

Statistics Not the Whole Story

The content of this, the third Annual Report of the Immigration and Refugee Board (IRB), includes information and statistics. These relate to the refugee determination process, the number of refugee claimants entering Canada, the number of Board Members and staff assigned to deal with them, and the resources voted by Parliament so that the Board can meet international and domestic obligations to refugee claimants, as well as its responsibilities to hear immigration appeals.

It is the responsibility of the Convention Refugee Determination Division (CRDD) to decide who is and who is not a Convention refugee according to the definition set out in the Geneva Convention of 1951 and its 1967 protocol, as reflected in Canada's *Immigration Act*, as amended in 1988.

The Immigration Appeal Division (IAD) hears appeals from people such as permanent residents of Canada and holders of valid visitors' visas who have been denied entry to or ordered removed from Canada. The Appeal Division also hears appeals from Canadian citizens and permanent residents who have sponsored applications by close family members wishing to immigrate to Canada, which have subsequently been refused by a visa officer.

While these numbers tell a story that is important for Parliamentarians and Canadians to hear, no one should be held captive by them. There is only one proof of the effectiveness of the Board as an administrative tribunal entrusted with a specific task consistent with Canada's long-standing tradition of humanitarianism. That is whether or not refugee claimants — individual men, women and children — can expect to have their status decided quickly and compassionately, in accordance with the *Immigration Act*, subject to our concern for fundamental justice and the provisions of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*.

One fact shines through all the tables and statistics. That is, most claimants are now able to anticipate a rapid disposition of their claims by dedicated, hard-working and well-trained Members, supported by an equally dedicated and committed staff.

Where the Board might err, the Federal Court of Canada provides a formal recourse. This is as it should be in a country where the rule of law and principles of democratic accountability prevail.

Equilibrium Achieved

I am very pleased to report that, in the third year of its operations, the Board was able to balance claims received with decisions made. By that I mean, with respect to the refugee determination system, the Board was deciding claims as quickly as they were being brought forward.

The Annual Report contains details as to how we managed to achieve this. Specialization, expedited processes, greater efficiency in the use of two-Member panels, a fully operational second office in Toronto and enhanced knowledge of and experience with the process on the part of Members, staff and the Immigration Bar account for much of this progress. In addition, a decline in the number of claimants entering Canada helped to reduce the workload at the initial hearing level. I am particularly pleased that this equilibrium has been achieved without resorting to appeals to Parliament for additional resources and without sacrificing our diligent attention to fairness and consideration of each claim on its individual facts.

The Board is now fully capable of meeting the demands placed upon it on an annual basis while reducing the number of cases pending built up over the first two years of operations. Thus, Canadians can be assured that, given current conditions, they will not have to face the spectre of another Backlog Clearance Program to deal with the plight of thousands of individuals caught in a system unable to cope with the demands placed upon it.

Even though the Board has met the goals established last year, we are not content with these achievements. We are constantly seeking ways to improve the system and continue to work with the Immigration Bar as well as other interested groups to expedite hearing and decision-making processes. Our Documentation Centre, which has achieved an international reputation for the quality of its work, is providing Board Members with timely and accurate information on country conditions and special factors even as the international community undergoes dramatic change. And the Board continues to emphasize training and professional development.

Increased Workload

Mass movements of people, albeit many of them not Convention refugees, pose serious challenges to any determination system that is based upon an individual hearing for each person making a claim. Given the increase in the number of claimants entering Canada during the past few years, no system, however structured, could possibly cope with the workload. The expedited process is an ad hoc administrative response to the reality of numbers.

In international comparisons, Canada's refugee determination system contains a very comprehensive set of checks and balances. Fairness to the individual claimant is the fundamental hallmark of our process. Being able to say yes quickly is the essence of the Board's credibility.

In order to improve our ability in this regard, it may be time for Parliament to consider abolishing the two-stage hearing process, since there is a 90 per cent plus concession rate at the initial hearing. This would enable more expeditious review at the full hearing stage, thereby allowing claimants to move more quickly through the system and concentrate the resources of the Board and its Members where they could achieve maximum benefit for claimants.

International Uncertainty

These are days when capital and information flow freely without impediments of national boundaries. Border controls and strategies for stemming migratory movements have become a major policy issue for many states.

This effort is evident in such activities as the signing of the Dublin Convention by the member states of the European Community in 1990. The Convention sets out detailed rules for deciding which member state is obliged and is competent to examine applications for asylum. While it does not create uniform rules for the determination of such refugee claims, it does permit the nations of the European Community to deny consideration of refugee status to anyone whose claim has been rejected by one of the signatories.

The Immigration and Refugee Board believes that bilateral or multilateral cooperation among states is a positive development and could contribute to a more comprehensive framework of refugee protection. It is our view, however, that such arrangements can best be made with the support and involvement of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR).

Proposed Changes and Impact

The Government intends to change immigration regulations which, among other things, will alter the definitions and levels respecting family class immigrants as well as medical inadmissibility. These changes could have a substantial impact on the work of the Immigration Appeal Division. In addition, the Minister's commitment to stronger departmental enforcement and removal measures will increase the number of appeals to the IAD.

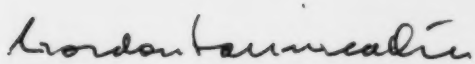
In an uncertain world environment and with a domestic public mood that can only be described as introspective given current constitutional discussions, gaining public acceptance of these proposed changes will be challenging. The Board is ready to continue its public education activities to explain its role and Canada's international obligations in the field of immigration and refugee determination.

Expansion, Reconstruction

I want to conclude by thanking all Members and staff for their forbearance in getting through a challenging year on the administrative front. The second office in Toronto, Toronto 2, was opened in January and rapidly became fully operational. Meanwhile, the original Toronto office, Toronto 1, has suffered through a reconstruction program that would have bedeviled less committed individuals.

The Board was obviously affected by the general Public Service strike. I am pleased to report that because of the quality of the relationship between Members and staff, the strike produced only minimal disruptions in hearings. What down-time occurred was used by Members to prepare reasons for decisions in cases where hearings had already been concluded.

Toward the end of the year, the Board lost a very valued colleague, when Peter Harder, our first Executive Director, was promoted to Associate Deputy Minister, Immigration. We will miss Mr. Harder's skill, sensitivity and understanding as the administrative head of the Board. However, Mr. Harder's promotion will ensure that a good relationship continues between the Board and the Department, a relationship that is essential to both organizations meeting the goals Canadians expect of them.



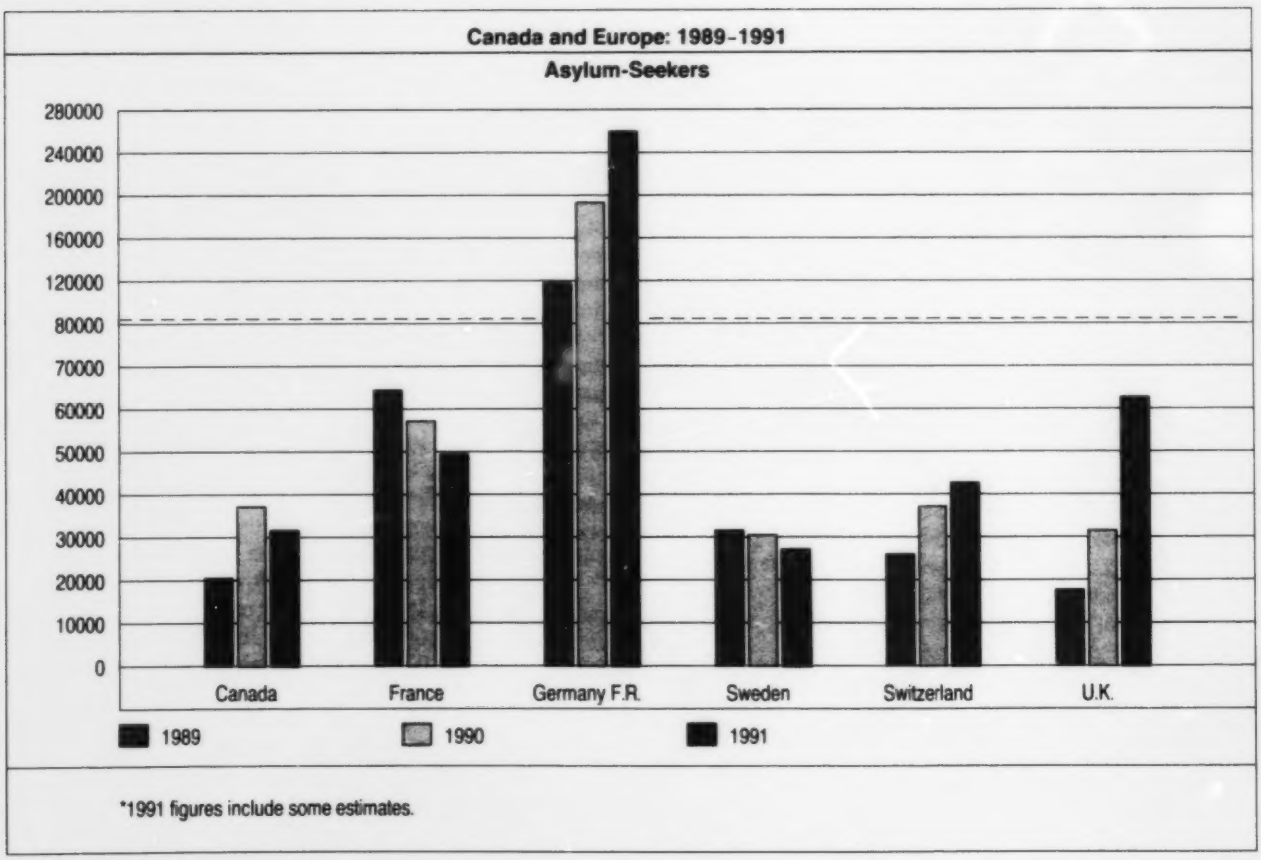
R.G.L. Fairweather

THE INTERNATIONAL CONTEXT

Africa

In general, the past year witnessed a change in the attitude of western countries toward Africa. Democratization, respect for human rights and the promotion of the rights of women became major concerns within the international community. Donor countries, with Canada in the lead, have reaffirmed policies that relate foreign aid to the recipient country's human rights record. In Africa, the year was characterized by significant changes in government and a substantial increase in demonstrated support for multi-party democracy in Cameroon, Ghana, Kenya, Nigeria, Tanzania, Zambia and Zaire.

The conflict in the Horn of Africa culminated in the fall of the Somali and Ethiopian governments. In January 1991, the forces of the United Somali Congress (USC) brought an end to Siad Barre's 20 years of dictatorship, compelling him to flee Mogadishu. The USC's assumption of power and the creation of an interim government without consultation angered the Somali National Movement (SNM) and precipitated a power struggle among various Somali political groups. The ongoing refugee problem in this region of Africa resulted in the production of two Documentation Centre *Question and Answer Series* papers entitled *Horn of Africa: Somalis in Djibouti, Ethiopia and Kenya* and *Horn of Africa: Multiple Citizenship of Ethnic Somalis.*



Events in Ethiopia in 1991 led to the ouster of President Mengistu Haïle Mariam by the Ethiopian People's Revolutionary Democratic Front (EPRDF). The EPRDF has inherited famine, ethnic conflict, a bankrupt economy and the question of what to do with thousands of detained military personnel. The fall of Mengistu's regime brought an end to Eritrea's 30-year guerrilla war. The Eritrean Popular Front for Liberation (EPLF) captured Asmara and declared Eritrea an independent state. Reportedly, the EPLF has stripped Eritrea of all traces of the former regime. Efforts at economic reconstruction, however, are hampered by Eritrea's dependence on Ethiopia and its ambiguous international status pending a referendum on self-determination scheduled for 1993.

Kenya's image as Africa's "haven for democracy and peace" was tarnished by reports of arbitrary arrests and detention of political opponents and by the disappearance and subsequent murder of the former Minister for Foreign Affairs, Dr. Robert Ouko.

Elsewhere in Africa, elections in Benin and Zambia ended the reign of Mathieu Kérékou and Kenneth Kaunda respectively. Hissène Habré of Chad and Moussa Traoré of Mali were ousted by military coups d'État.

Zaire was the scene of rising violence and repression in 1991, a situation that provoked the intervention of Belgian and French paratroopers to secure the safety of foreigners. This crisis remains unresolved despite attempts by President Mobuto Sese Seko to calm the situation.

North Africa witnessed a resurgence of Islamic fundamentalism, particularly in Tunisia, Algeria and Morocco. In Sudan, conflict between the Sudanese People's Liberation Front and the Sudanese government resulted in an influx of refugees into Uganda fleeing both the civil war and famine.

In South Africa, progress toward a more democratic state continued albeit hampered by violence between members of Mangostu Buthelezi's Inkantha Freedom Party and Nelson Mandela's African National Congress. This situation was further complicated by the Inkathagate scandal surrounding the payment of large sums of money by the government to political organizations including the Inkatha.

Middle East

Of all the events that occurred in the Middle East in 1991, the Gulf War was the most significant. Iraq's defeat in that war sparked insurgency movements by both Shi'a and Kurdish minorities. Iraqi reprisals against these two groups provoked major flows of asylum-seekers to neighbouring countries. The Kurds fled to the extreme north of Iraq, as well as to Turkey and Iran, while the Shi'a escaped mainly to Iran. As part of its monitoring of events in the region, the Documentation Centre produced reports entitled *The Persian Gulf: The Situation of Foreign Workers* and *Exit and Return in the Occupied Territories.*

The past year also witnessed unprecedented developments in the Arab-Israeli conflict. A peace conference held in Madrid under the sponsorship of the United States and the Soviet Union brought together the principal parties involved: the Israelis, Palestinians, Syrians, Jordanians, Lebanese, and Egyptians. Although a positive step, the conference demonstrated the entrenched differences based on complex issues that have yet to be resolved.

In Lebanon, the most important change in 1991 was the gradual reduction of fighting (except in South Lebanon), followed by the relative neutralization of most of the militias under the auspices of the Lebanese and Syrian armies. This paved the way for the resumption of Lebanese government control over its services for the first time in many years. The Documentation Centre published a cultural profile on the Shi'a and Sunni communities in Lebanon and started work on a country profile on Lebanon.

Asia

The year witnessed a number of changes to the political, economic and social situations in South Asia. Although sporadic fighting continued between Najibullah's regime and the Mujahiddin in Afghanistan, a breakthrough leading to peace may now be possible. During the summer of 1991, the governments of the USSR and United States agreed to end arms supplies to Afghanistan by the end of the year. In addition, all parties including Pakistan, have reached broad consensus on the United Nations five-point peace plan.

Pakistan has continued to liberalize its economy and enjoys freedom of the press. However, it has not yet been able to control ethnic violence in the provinces of Sind and Kashmir. Furthermore, implementation of Islamic law in April 1991 and changes to the criminal code in 1990 and 1991 have had a regressive impact on the human rights situation in Pakistan. In June 1991, the Documentation Centre published a cultural profile on the Ahmadiyya, a group that is affected by these new measures.

In Bangladesh, violent clashes erupted between supporters of the ruling National Party and the Awami League after the February 1991 elections, which were generally recognized as free and fair. A few months later, Bangladesh's unstable government and economy were shaken by a devastating typhoon. An issue paper entitled *The Fall of President Ershad* was produced by the Documentation Centre in February.

India endured violent elections in May 1991. In addition, many died in the course of communal, caste and separatist clashes, mainly in Punjab and Kashmir. Conflict continued in Sri Lanka between Sri Lankan troops and the Liberation Tigers of Tamil Eelam (LTTE). An unwelcome development during the year was the transformation of the LTTE from a guerrilla army into a more traditionally-organized force, a move that contributed to several spectacular and lengthy battles in the North of the country.

The government has recently begun to signal its increased willingness to deal seriously with human rights abuses. In Myanmar, military forces are still fighting with rebels. Arbitrary arrests, ill-treatment and extralegal execution of dissidents continued throughout the year. In October, Aung San Shuu Kyi, under house arrest since her National League for Democracy's May 1990 election victory was disallowed by the military, was awarded the Nobel Peace Prize for her courageous stand against the military regime.

In China, attention remained focused on human rights issues as the government tried to downplay the significance of its repression of the 1989 democracy movement while maintaining "unity and stability" at home in light of the collapse of Communism in Eastern Europe and the Soviet Union. Prison conditions for dissidents, the use of torture, suppression of national minorities, a crackdown on underground religious leaders, repression of political dissent, and the denial of personal freedoms sometimes associated with the over-zealous application of the one-child policy, remain issues in the human rights context.

In Hong Kong, where over 60,000 Vietnamese refugees remain in holding camps, the controversial process of obligatory repatriation began after an agreement was reached among the Hong Kong, British and Vietnamese governments. The Vietnamese government has agreed not to mistreat or harass the returnees, whose circumstances will be monitored by the UNHCR. On another front, uncertainty about the future of Hong Kong after the People's Republic of China regains sovereignty in 1997 has increased tension in the British colony and spurred emigration.

The four armed and antagonistic Cambodian political factions finally signed a peace agreement in Paris on October 23, 1991, bringing to an end the 13-year civil war. The United Nations is assisting the Phnom Penh administration to pave the way for elections in 1993 and has designed a repatriation plan, which will address important issues such as transportation through mined areas and return of refugees to their old properties and land. Repatriation of some 500,000 displaced

persons from the Thai border is expected to start in March 1993.

In Indonesia, attention was focused on tensions in East Timor, which has experienced marked political repression since the 1975 invasion by the Indonesian army. In November, soldiers opened fire on a funeral procession in Dili, killing and wounding numerous unarmed people. Further killings and arrests followed despite widespread international condemnation.

Latin America and the Caribbean

Democracy has not yet proved to be the instant remedy many had hoped would cure Latin America's ills. While some countries — Bolivia, Chile and Ecuador among them — showed signs of economic stability and improved human rights records, increasing demographic pressures and economic decline in other countries boosted violence, corruption and a breakdown of the rule of law.

In Colombia, the government promulgated a new constitution and an important guerrilla group renounced violence to participate in politics, though another increased its attacks on economic targets. However, the government did succeed in achieving a relative peace with the Columbian drug cartels.

In Peru, President Fujimori imposed severe economic measures to curb a major crisis amid growing corruption and violence. Similarly, sharply increasing corruption and criminal activity have been associated with Argentina's ongoing economic, social and political problems — a situation analyzed in two *Question and Answer Series* papers produced by the Documentation Centre during the year.

Dialogue between governments and insurgents during the past year provided encouraging signs for future peace in El Salvador and, to a lesser extent, Guatemala. This is in contrast with renewed tensions that arose between former Contra and Sandinista militants in Nicaragua. Panama suffered numerous terrorist attacks throughout 1991, while drug trafficking, corruption and crimes of violence increased as politicians attempted to cope with its still-to-be-defined political structure. On the other side of Central America, Mexico initiated new discussions with the United States to cooperate in reducing the northward flow of refugees and migrants.

In the Caribbean, perhaps the most stunning event of 1991 was the coup in Haiti. The overthrow of President Aristide, accompanied by civilian deaths and continuing social unrest, received widespread international condemnation, including Canada's. Cuba's increased isolation, as a result of the withdrawal of Soviet markets and aid, put additional pressure on the government to consider new markets and develop new policies within newly-emerging post-revolutionary parameters.

Eastern Europe

Most countries in Eastern Europe faced economic difficulties in 1991. In spite of increased unemployment and crime and shortages in consumer goods and housing, steps toward the consolidation of democracy were taken in several countries. These steps included the holding of elections in Poland, Bulgaria and several of the Soviet republics.

In many states, further political and social reforms were introduced, including a new constitution in Bulgaria, judicial reform in Czechoslovakia, new emigration legislation in the Soviet Union, and the provision of social benefits to the unemployed in Romania.

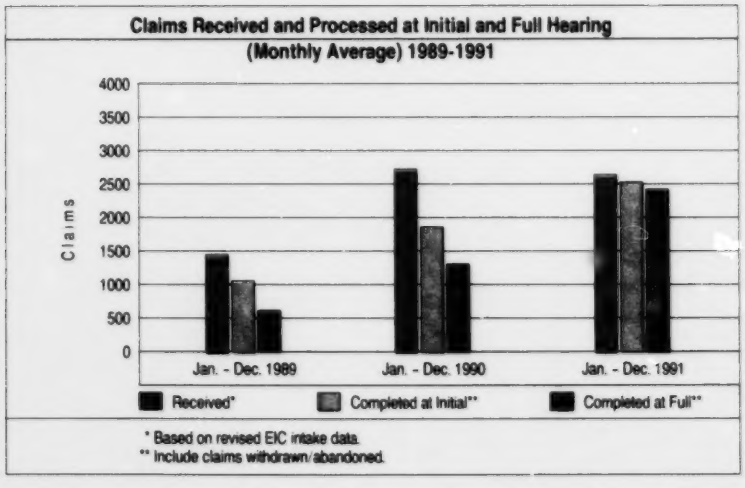
The year was also marked by rising nationalism in Eastern Europe. In several states, nationalist sentiments led to discrimination, demonstrations and violence against minorities. There was evidence of increased activity by anti-Semitic organizations in the Soviet Union, and fear of a revival of anti-Semitism was present in many other East European states. A number of ethnic groups throughout the region expressed the desire for increased autonomy and, in some cases, a state of their own. In several parts of Yugoslavia and the Soviet Union, ethnic tensions resulted in escalating violence. In Croatia, one of the republics of Yugoslavia, the situation degenerated into civil war.

In the Soviet Union, an attempted coup in August resulted in fundamental alterations to the country's political and legal systems. The governments in a number of Soviet republics, such as Georgia, Tajikistan, and Kyrgyzstan, also faced considerable internal opposition. In the last five months of 1991, several republics declared independence. Lithuania, Latvia and Estonia were recognized internationally as independent states in late August. On December 2, Canada recognized Ukraine, and on December 25, recognized Russia and other republics as independent states. By the end of December, the Soviet Union virtually ceased to exist. However, several of the former Soviet republics announced that they would form a decentralized organization, the Commonwealth of Independent States, which would address issues of common concern.

Elsewhere in the region, protests in Bucharest in September resulted in the resignation of the Prime Minister of Romania and his cabinet. The Bulgarian election resulted in a slim majority for the internally-divided Union of Democratic Forces over the Bulgarian Socialist Party, with the predominantly Turkish Movement for Rights and Freedoms holding the balance of parliamentary seats. In Poland, only about 40 per cent of the population turned out to vote in October's parliamentary elections. In Czechoslovakia, the debate over the future structure of the state intensified.

In order to help Board Members and others remain informed on the rapid pace of change in Eastern Europe and the Soviet Union, in October the Documentation Centre produced *USSR: Country Profile* as well as *Question and Answer Series* papers on Bulgaria and Romania. A special forum on the USSR was also held in October and videotaped to be made available to all those interested.

Violence and faltering economies in Eastern Europe have raised fears in Western European states that the region will be the source of mass movements of people to the West. In some states, including the Federal Republic of Germany and France, xenophobia and economic problems have increased the level of intolerance against foreigners. The Italian government returned to Albania thousands of asylum-seekers. The general response of Western European countries has been to impose more stringent controls on, and restrict access of, people from Eastern Europe.



THE CONVENTION REFUGEE DETERMINATION DIVISION

The Role of the Division

The Convention Refugee Determination Division (CRDD) is an independent quasi-judicial body established under the *Immigration Act* as amended in 1988. It has jurisdiction to determine whether refugee claimants in Canada who are eligible for consideration and have a credible basis for their claims are Convention refugees as defined in the legislation. The CRDD also hears applications by the Minister of Employment and Immigration respecting cessation of refugee status as well as ministerial requests to reconsider and vacate earlier determinations on the basis of fraud, misrepresentation or the concealment of material facts.

The Members of the CRDD have the powers of a commissioner as defined in Part I of the *Inquiries Act*, including the power to summon and examine witnesses, issue commissions or requests for the taking of evidence in Canada, administer oaths, and engage services required for full and proper hearings. The operations of the CRDD are governed by Rules of Procedure, approved by the Governor-in-Council, as authorized by the *Immigration Act*.

Legislation provides that the CRDD be composed of up to 65 full-time permanent Members with full- and part-time temporary Members to be appointed as the workload requires. CRDD permanent Members serve, during good behaviour, for renewable terms of up to five years; temporary Members for renewable terms not exceeding two years.

The Refugee Determination System

Refugee determination in Canada is a two-stage process consisting of an initial hearing and a full hearing. At the initial hearing a two-member panel consisting of a Canada Immigration Adjudicator and a CRDD Member consider the eligibility of the refugee claimant and examine whether or not the claim has a credible basis.

Ineligible claimants are those recognized as Convention refugees in another country and who have a valid and subsisting travel document under the Convention, previously rejected claimants who have not been out of the country for more than 90 days, persons convicted of serious crimes, known war criminals and security risks. Once a person is deemed eligible for consideration as a refugee, the panel examines the evidence supporting the claim.

Using a low threshold test, only one of the two panelists need decide that there is a credible basis for the claim to be referred to the full hearing. Both panelists must agree that there is no credible basis for the claimant to be rejected.

The Simplified Inquiry Process

In order to improve this stage of the determination system, CEIC, the Immigration Adjudication Branch of Immigration Canada and the CRDD have initiated the simplified inquiry process (SIP). Under the SIP, the hearing is in effect a paper screening of the evidence supporting the credible basis of the refugee claim. Taking into account both referral and acceptance rates, claimants who have a credible basis are moved to the full hearing level without being required to appear before the Immigration adjudicator and CRDD member for the initial hearing. These claimants are those whose claims would be conceded by the Department's Case Presenting Officer (CPO), representing the Minister, at some time before the initial hearing. Where CPOs concede that a case does have a credible basis, the panel has no choice but to refer the claimant to a full hearing.

Through the SIP, claimants and counsel submit the requisite documentation to the CPO for review. The CPO confirms credible basis to all concerned, and referral to the full hearing level takes place virtually automatically. However, if the CPO does not confirm credible basis, those cases have an initial hearing with all parties present.

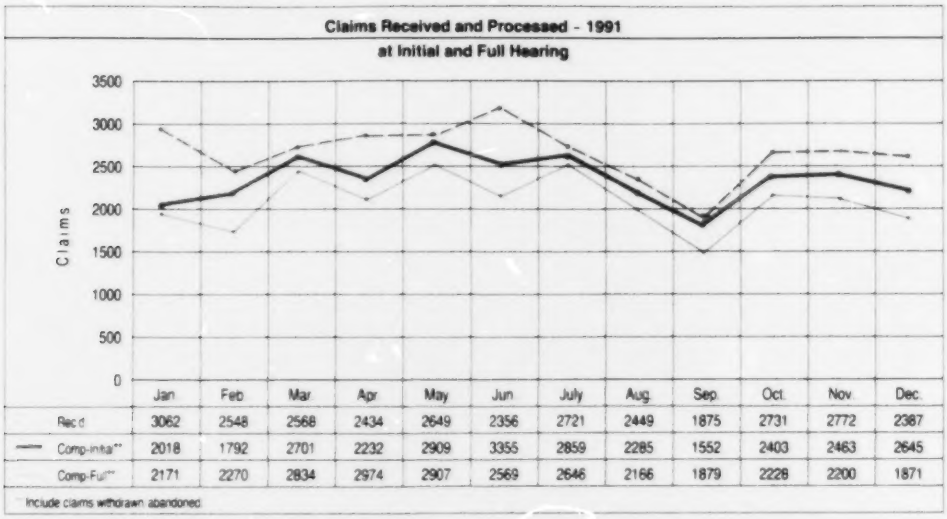
The Expedited Process

At the full hearing, the CRDD alone is responsible for determining the validity of the claim. During this hearing, a two-Member panel considers the evidence presented by the claimant in relation to known conditions in the country in which the claimant alleges a well-founded fear of persecution. Again, both Members must agree to reject the claim, whereas only one Member need agree that the claimant's circumstances fit the definition of a Convention refugee for the claim to be allowed.

An expedited process has been established to improve efficiency and enable Members to deal with more claims. This allows for a single CRDD Member to determine the claimant to be a refugee where the facts and circumstances of a claim are particularly clear. The expedited process begins with Refugee Hearing Officers (RHO) screening claims and bringing forward those in which all essential features to establish a well-founded fear of persecution seem to be met. Once these cases are selected, the RHOs meet with claimants and counsel for an informal interview for the purpose of agreeing upon the basic facts of the claim. If agreement is reached, the file goes forward to a single CRDD Member for review.

If the Member decides that the information on file appears sufficient to make a positive determination, refugee status is confirmed at that time, involving a process at which both claimant and counsel attend. If, however, the CRDD Member decides that a positive determination cannot be made on the basis of the documentation and interview alone, the Member returns the file to the RHO and the claim proceeds along the normal path to a full hearing with a two-Member panel.

In all aspects of the refugee determination system, including the SIP and the expedited process, claimants are entitled to be represented by counsel, enjoy the protection of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* and may apply for leave to appeal adverse decisions to the Federal Court of Canada. Interpreters are provided for all hearings at which they are required.



	Jan	Feb	Mar	Apr	May	Jun	July	Aug	Sep	Oct	Nov	Dec
Rec'd	3062	2548	2568	2434	2649	2356	2721	2449	1875	2731	2772	2387
Comp-Init'l**	2018	1792	2701	2232	2909	3355	2859	2285	1552	2403	2463	2645
Comp-Full**	2171	2270	2834	2974	2907	2569	2646	2166	1879	2228	2200	1871

** Include claims withdrawn abandoned

Refining the Procedures

Over the past year, the Board has continued to make improvements to the expedited process in order to more quickly identify and process those claims which are suitable for expedited positive determination. The Board has also expanded the number of countries of origin from which claimants can be considered for the expedited process and it is planned that, beginning in 1992, claims from all countries of origin will be assessed for inclusion in the process.

This new approach will increase the speed at which the expedited process can respond to changing country conditions.

In addition, in the larger regions, the Board has established teams of Members and RHOs specialized in the country background information of specific geographic areas. This specialization allows Members to develop in-depth expertise in dealing with the objective basis for claims; this improvement has resulted in hearings being concluded more rapidly. The specialized teams meet on a regular basis to review new literature and share additional information on the particular countries.

The Year in Review

The number of claims to refugee status made in Canada declined from an average of 2,776 per month during 1990 to 2,545 per month in 1991. Again, according to Immigration Canada statistics, Sri Lanka and Somalia headed the list of source countries with China, Iran, El Salvador and Lebanon in the top 10, as they were in 1990. However, Bulgaria dropped from the list of top 10 source countries while the USSR moved into third place (it was not in the top 10 last year).

The total number of claims concluded at the initial hearing stage rose from 21,469 in 1990 to 30,055 in 1991. This increase is attributable, in large part, to the use of the Simplified Inquiry Process. Of the claims completed at the initial stage, 53 were rejected on the test of eligibility, 447 were

withdrawn or abandoned by claimants and 1,352 were rejected because they were found to have no credible basis. A total of 28,203 claims (94 per cent) were referred to full CRDD hearings. The referral rates for major source countries such as China, El Salvador, Iran, Lebanon, Somalia and Sri Lanka continued to be even higher, in the 98-99 per cent range.

At the full hearing stage, 28,181 claims were heard to completion during the year. At the end of 1991, there were 13,456 claims pending (compared to 13,512 a year earlier). This figure includes all claims referred to the CRDD that had not been finalized, either by a negative or positive decision or by being withdrawn or abandoned, by the end of the year. Given the rate at which claims are currently being heard by the CRDD, the volume of cases now waiting for a full hearing can be heard to completion within four to five months.

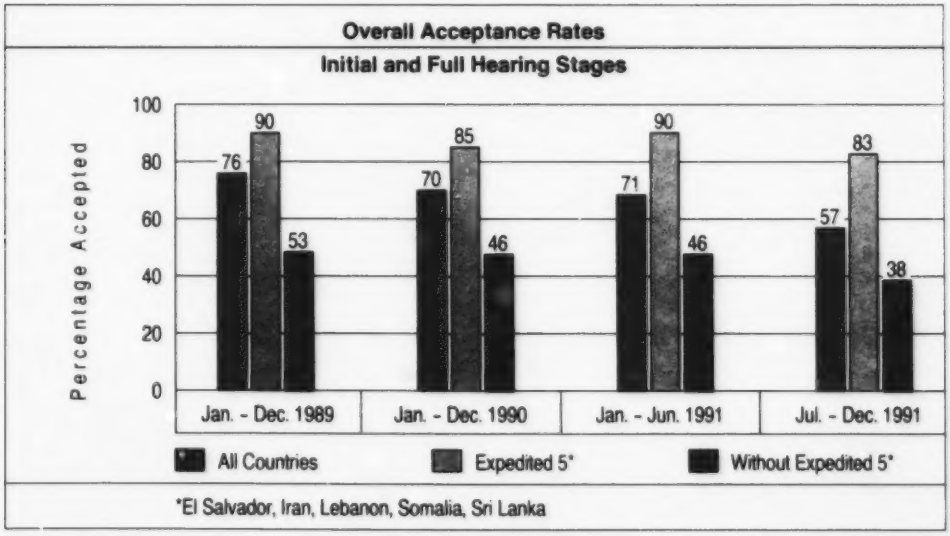
During 1991, 26,941 decisions were rendered: 19,425 claimants were found to be Convention refugees; 7, 516 were found not to be refugees. Another 1,339 claims were abandoned or withdrawn at the full hearing stage. At year-end, there were 2,687 claims that had been heard but for which decisions were pending.

The acceptance rate at the full hearing stage alone, taking into account withdrawn and abandoned claims as well as positive and negative decisions, was 69 per cent in 1991. This compares with 77 per cent during 1990 and 88 per cent for 1989, the first year of the CRDD's operations. Full hearing acceptance rates continued at a high level, between 85 and 95 per cent, for traditional refugee-producing countries such as Sri Lanka, Somalia, Iran and Ethiopia. The rates rose slightly (to 83 per cent) for claims from Lebanon and declined slightly for claims from El Salvador and Romania (to 71 and 62 per cent respectively). There was a significant increase in the rate for USSR claims, while the rates for Chinese and Bulgarian claims dropped considerably from 1990.

Taking into account all claimants who received final decisions in 1991 at either the initial or full hearing stage of the determination process, 64 per cent were granted Convention refugee status in Canada. This compares with an overall acceptance rate of 70 per cent in 1990 and 76 per cent in 1989.

Overall Acceptance Rates (Initial and Full Hearing Stages)

Country	1990	1991
China	43%	21%
El Salvador	76%	70%
Ethiopia	82%	82%
Ghana	36%	34%
Iran	88%	86%
Lebanon	77%	82%
Pakistan	82%	62%
Somalia	92%	91%
Sri Lanka	88%	95%
USSR	49%	66%



Issues Affecting the Division

Coping With the Caseload

Last year, the Board established a goal for 1991 of reducing to three months the average time between referral of a claim to the CRDD and completion of the full hearing. This goal is close to being achieved in most regions. Some of the reasons for this success are: the Division's reliance on the expedited process; the opening of a second office in Toronto in January, 1991; changes to the full hearing process to allow for reading undisputed information directly into the record; and the more efficient utilization of Members' time. The measures that the Board has taken to improve efficiency and productivity have been implemented following extensive consultations with the Immigration Bar. Further, such changes have in no way affected the fairness and sensitivity of the Board's hearing process.

However, the total caseload entering the refugee determination system is not something over which the Board has any control. International factors, including more restrictive policies and practices in Western Europe, could dramatically increase, without warning, the number of refugee claimants entering Canada over a short or long term. The Board will continue to monitor the number of claimants entering the system in relation to its ability to handle the situation and make further refinements as necessary.

Adjournments

In last year's Annual Report, mention was made of the issue of continuous requests for adjournments on the part of counsel for claimants. While adjournments for good and logical reasons are a natural part of the process, frivolous and extensive requests only slow down the determination system and make it impossible for the Board to provide claimants with the expeditious decisions they deserve. In order to help remedy this situation, the Board published during the year a *Practice Notice* to the legal profession which sets out new guidelines to eliminate unnecessary adjournments.

Major Source Countries - 1991
by region

Quebec/Atlantic	Ontario	Prairies	B.C.	National
Somalia (1143)	Sri Lanka (3061)	El Salvador (133)	China (423)	Sri Lanka (3775)
Lebanon (1040)	Somalia (2485)	USSR (42)	Iran (346)	Somalia (3663)
USSR (837)	Iran (856)	China (38)	El Salvador (211)	China (1814)
Sri Lanka (652)	China (854)	Pakistan (33)	Bulgaria (70)	Iran (1635)
Romania (551)	Ghana (717)	Romania (31)	Lebanon (62)	Lebanon (1597)
China (499)	El Salvador (518)	Guatemala (31)	India (49)	USSR (1409)
Iran (425)	Pakistan (516)	Lebanon (29)	Guatemala (48)	El Salvador (1270)
Seychelles (424)	USSR (492)	Poland (19)	Sri Lanka (48)	Ghana (1135)
El Salvador (408)	Ethiopia (491)	Nicaragua (18)	USSR (38)	Bulgaria (881)
India (388)	Bulgaria (482)	Somalia (14)	Ghana (27)	Pakistan (873)
		Sri Lanka (14)		

Conduct

The Board has also adopted a procedure for the lodging of complaints by Board Members against counsel who conduct themselves in an unprofessional manner. While such conduct is infrequent, it does occur; the Board will follow this new procedure in order to make the appropriate professional regulatory bodies aware of such misconduct. Complaints against the conduct of Board Members are directed to the Chairman for investigation and appropriate action.

Removals

As has been stated since the inception of the present refugee determination system, the key to its success lies not only with its fairness and expeditiousness but also with the prompt removal of those claimants who are not found to be Convention refugees or deserving of remaining in Canada for any other reason. Because of the necessity to send clear signals to the international community that Canada will not tolerate abuse of its humanitarian traditions and values, the Board supports the Minister's recent commitment to strengthen the enforcement and deportation activities of Immigration Canada.

THE IMMIGRATION APPEAL DIVISION

The Role of the Division

The Immigration Appeal Division (IAD) is an independent tribunal available to certain categories of people who have been denied entry to, or ordered removed from, Canada. The IAD also adjudicates cases of Canadian citizens and permanent residents whose relatives have been refused permanent residence in Canada by officials of Employment and Immigration Canada.

The IAD consists of not more than 30 permanent full-time Members and any number of temporary Members as required by workloads. Members are located in four regional offices, Montreal, Toronto, Winnipeg and Vancouver. The IAD administers its legal and statutory responsibilities under Part IV of the *Immigration Act.* In addition, the Immigration Appeal Division Rules govern its practices and procedures.

Canadian citizens or permanent residents of Canada who have sponsored applications for landing in Canada by members of the family class, and have had those applications refused by an immigration officer or visa officer, may appeal to the IAD. Appeals can be made on the grounds of fact or law or on the grounds that there exist compassionate or humanitarian circumstances that warrant the granting of special relief. Where family class appeals are allowed, the Minister of Employment and Immigration must have the review of the application resumed by an immigration or visa officer.

Permanent residents of Canada, or people holding valid returning resident permits who have been ordered removed from Canada (for reasons such as the commission of serious crimes), may appeal to the IAD. These appeals may be on the grounds of law or fact and on the ground that, having regard to all circumstances of the case, they should not be removed from Canada.

The IAD disposes of such appeals by allowing them, dismissing them, or directing that the execution of a removal order be stayed. The responsibility for enforcing a removal order lies with Employment and Immigration Canada. Where the IAD directs that a removal order be stayed, it has the power to set and modify the terms and conditions for the person to remain in Canada. If the person is in breach of the terms and conditions, he or she may be brought back before the Division and the Division may be asked to cancel the stay and dismiss the appeal.

An appeal to the IAD is initiated by completing a Notice of Appeal and serving that document on an immigration officer, adjudicator or on the IAD. All cases brought to the IAD are dealt with in public hearings with interpreters provided by the IAD. However, at the request of one of the parties to the appeal, the IAD may, at its discretion, order the hearing to be conducted *in camera*.

IAD hearings involve the submission of testimony from witnesses, written evidence, and the presentation of legal arguments. The IAD is required to provide written reasons for its decisions in all appeals by sponsors of family class members. Written reasons are provided only at the request of one of the parties in all other cases.

The IAD is a court of record with the powers and privileges vested in a superior court of record, including the issuing of summonses, requiring production and examination of documents, administering oaths, and enforcing orders for the due exercise of its jurisdiction. IAD decisions may be appealed to the Federal Court of Appeal, with leave.

The Year in Review

The Immigration Appeal Division began its operations for 1991 with a pending caseload of 1,185 appeals and related matters from 1990. During the year, it received 1,011 new cases of which 221 were appeals from removals, 630 were appeals from sponsors, 16 were appeals from the Minister, 137 were motions, including applications for review of stays of execution of removal orders, three applications to return to Canada for an appeal hearing and four applications for release from detention pending a hearing. Of these cases, 163 were withdrawn during the year, most in the family-class sponsor category.

During the course of 1991, IAD Members rendered a total of 766 decisions and there were a total of 1,355 appeals and related actions pending at December 31, 1991, of which 405 were waiting for records.

Of the 186 cases decided under section 70 of the *Immigration Act* (removal orders), five were allowed in law, 20 were allowed in equity, 78 were dismissed in law and equity, 45 were stayed, 30 were dismissed for want of jurisdiction or prosecution and eight were abandoned or discontinued.

Of the 356 cases decided under section 77 of the *Immigration Act* (family class sponsors), 105 were allowed in law, 76 were allowed in equity, 81 were dismissed in law and equity and 94 were dismissed for want of jurisdiction or prosecution.

Issues Affecting the Division

An Increase in Caseload

The Division anticipates some increase in its caseload over the coming years. There are a number of reasons for this, including the sponsoring of close relatives by persons who have been landed under the Backlog Clearance Program and pursuant to refugee determination, and the announced changes to the classes of immigrants that will be eligible to enter Canada, under the proposed legislative and regulatory changes to the *Immigration Act* which are expected to come into effect in 1992.

The proposed amendment to the definitions of "dependent son" and "dependent daughter," while it will not affect existing appeals, is expected to substantially increase the future caseload of the Division. The new proposal is designed to limit those who can qualify as dependents based primarily on age and marital status. It is expected to generate more refusals by visa officers overseas, thereby increasing appeals to the Division.

The recent statement by the Minister of Employment and Immigration on a more vigilant enforcement policy, particularly in cases involving criminality, should affect the number of motions to reopen appeals from removal orders where the Division had initially rejected those appeals. The Division has no authority to enforce a removal order once it has dismissed an appeal; that continues to be the

responsibility of Immigration Canada. However, the courts have ruled that the Division has continuing jurisdiction over the case as long as the person has not been removed from Canada. Therefore, the Division does have the obligation to reopen the case if a person claims that material changes in circumstances have occurred during the period he or she has been permitted to remain in Canada since the dismissal of his or her appeal. The Division expects an increase in its workload as the Department increases its enforcement measures.

Finally, the Division's caseload in the coming year may be affected by the proposed changes to the definition of "adopted" as contained in the ***Immigration Regulations***. The same can be said with respect to the proposed legislative changes to the medical inadmissibility provisions of the ***Immigration Act***.

Balancing Fairness Against Protection of Society

One of the significant issues affecting the Division's decisions with respect to appeals from permanent residents who face deportation because of their criminal convictions is the need to balance fairness to the individual against protecting the safety of all Canadians. This is particularly acute where the appellant has been living in Canada for decades and requires a compassionate view of individual circumstances. Though the courts have ruled that deportation does not constitute "punishment" in the normal sense, individuals who have resided in Canada from a very early age could face severe hardship if they were to be deported from the country that is their "home" in every sense but legal citizenship. A decision on an appeal based on all the circumstances of the case is expected to take a number of factors into consideration.

Dealing With Victim-Impact Evidence

Another issue facing the Division in its deliberations is whether or not it is appropriate to consider victim-impact evidence in deciding if an appeal from a removal order should be allowed.

The Division has generally accepted the view that the impact on a victim is a factor to be considered by the criminal court when determining the retribution society demands for criminal action. It would be inappropriate for the Division to reconsider victim-impact evidence as deportation is not intended as a means of punishment. However, the Division does consider evidence from victims if it relates to the circumstances of the offence or to continuing or new actions of the appellant. This issue is currently awaiting resolution by the Federal Court of Appeal.

Significant Cases

The Federal Court of Appeal has decided issues of concern to the Immigration Appeal Division in the past year. A few of those cases are worthy of mention.

- In *Aujla, Kulwant Kaur* v. *M.E.I.* (F.C.A., No. A-520-89), March 4, 1991, the Court held that the Appeal Division failed to take account of all the relevant circumstances in declining to find humanitarian and compassionate considerations that might have warranted special relief. Such circumstances included the possible varying of the appellant's visa to take account of the marriage that she actually entered into upon the refusal of her intended fiancé to marry her, and the social stigma that would attach to her should she return to India.

- The Court in *M.E.I.* v. *Burgon, David Ross* (F.C.A., No. A-17-90), February 22, 1991 upheld the decision of the Appeal Division that a person did not come within an inadmissible class if their criminal conviction was subsequently deemed not to be a conviction by the law of the country in which it had been imposed. The purpose and effect of the law of the country in question were similar to Canadian legislation, the goal of which was to protect deserving individuals from the damaging effects of a criminal record.

- On July 22, 1991, the Minister of Employment and Immigration was granted leave to appeal to the Federal Court of Appeal from the decision of the Appeal Division in *Cookson, Michael Edward* v. *M.E.I.* (I.A.D. V90-00972), April 25, 1991, which permitted the appellant in a deportation order appeal to give evidence by way of telephone conference call. The Appeal Division held that it had to be flexible in the obtaining of evidence and in the circumstances of this case where the appellant did not live within "reasonable close proximity" to the Immigration and Refugee Board offices receiving evidence by telephone conference call was acceptable. At the time this Annual Report was produced, the Federal Court had yet to hear the appeal.

THE BACKLOG SUBDIVISION

The Subdivision and the Backlog Clearance Program

The Backlog Subdivision was created in 1989 to deal with some 95,000 claimants who had made claims for refugee status in Canada prior to the coming into force of the new refugee determination system on January 1, 1989. In its full operation, the Subdivision consisted of 50 Members who were located in Toronto, Montreal and Vancouver, but held hearings in every region of Canada. However, as the work of the Subdivision is nearing completion in many regions, a number of Backlog Members have been transferred to the Convention Refugee Determination Division to assist with the caseload in that area of the Board's responsibilities.

In 1990, the Backlog Clearance Program increased its productivity considerably. The oral hearing process, in which the Board is involved, increased its efficiency by over 500 per cent in the 12-month period from mid-1989.

Under the Backlog Clearance Program, the determination process is similar to the initial hearing in the normal refugee determination system except that if claimants pass through the initial hearing successfully, they are immediately eligible to apply for permanent resident status. The program is controlled by Employment and Immigration Canada with the role of Subdivision Members restricted to determining, through an oral hearing for each claim, eligibility and a credible basis for refugee status consistent with the definition of a Convention refugee contained in the *Immigration Act*.

A Backlog hearing takes place before a two-person panel consisting of an Immigration Adjudicator and a Subdivision Member. During the hearing, the claimant and the Minister's representative, the Case Presenting Officer (CPO), argue the merits of the claim. If the CPO concedes the claim, the claimant is automatically eligible to apply to become a permanent resident. If the case is not conceded, the two-member panel hears the evidence and decides whether or not there is a credible basis for the claim. Only one member of the two-person panel is required to agree with the claimant for the claim to be determined favourably while both members must agree to reject the claim. Panels consider each case on an individual basis in relation to the particular circumstances of the claimant and the conditions that exist in his or her country of origin.

Claimants who are accepted as having a credible basis are then subject to the normal immigration criteria regarding health and other factors before achieving permanent resident status. Claimants who are rejected by the panels may still be permitted to remain in Canada on the basis of humanitarian and compassionate criteria administered by officials of Employment and Immigration Canada. If they do not qualify on these grounds as well, they are subject to removal from Canada.

The Year in Review

During 1991, Backlog hearing activities intensified across all four regions. There were 13,202 cases completed during the year through oral hearings, 6,881 (52.1 per cent) of which Case Presenting Officers conceded (chose not to argue the facts of the claim).

A total of 1,148 hearings (8.7 per cent) resulted in a favourable decision on the part of either the Adjudicator or the Backlog Member (or both). In a few cases the eligibility of the claimant was denied while the panel rejected the claim in 4,564 cases (34.6 per cent). Some 609 cases (4.6 per cent) were either withdrawn or the claimants failed to appear for their hearings. For the 6,321 contested hearings, the acceptance rate was 20 per cent.

The principal countries of origin for those accepted as genuine refugees under the Backlog Program included Sri Lanka, El Salvador, Iran, Lebanon, Guatemala and Somalia while rejected claimants came from such countries as Trinidad and Tobago, India, Fiji, Ghana, Jamaica and Turkey.

Next Steps

In all areas of the country with the exception of Toronto, the Backlog Clearance Program is virtually complete. It was concluded in the Atlantic and Prairie regions during the third quarter of 1991 and completed in Vancouver by the end of the year. At the rate that claims are currently being handled, Montreal is scheduled to complete all backlog claims no later than the end of March, 1992. Only in Ontario does there remain a significant number of claims still awaiting resolution. This is not surprising given that 70 per cent of all backlog cases fall within the Ontario region.

The Minister of Employment and Immigration has announced that he is extending the program to December 1992 for Ontario; he is confident that all hearings will be completed by that time. The Board will continue to work with Immigration Canada staff to ensure that that goal can be reached while meeting its obligation to treat all claimants fairly and equally within the rule of law and the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*.

In the regions of Canada where the program is complete, Backlog Subdivision Members have been transferred to the Convention Refugee Determination Division for the balance of their terms. As their terms expire, they may be recommended for appointment to any new CRDD vacancies.

The impact of the Backlog Clearance Program, which dealt with the largest single movement of refugee claimants in Canadian history, will be felt for some years on Canada's immigration system as people are landed in Canada and become eligible to sponsor their relatives abroad.

Organization of the Board

The Chairman of the Board is its chief executive officer. The role of the Chairman is to oversee the management of the Board's resources, ensure that the Board achieves the goals and objectives established for it under the applicable legislation and manage the activities of Members and senior staff.

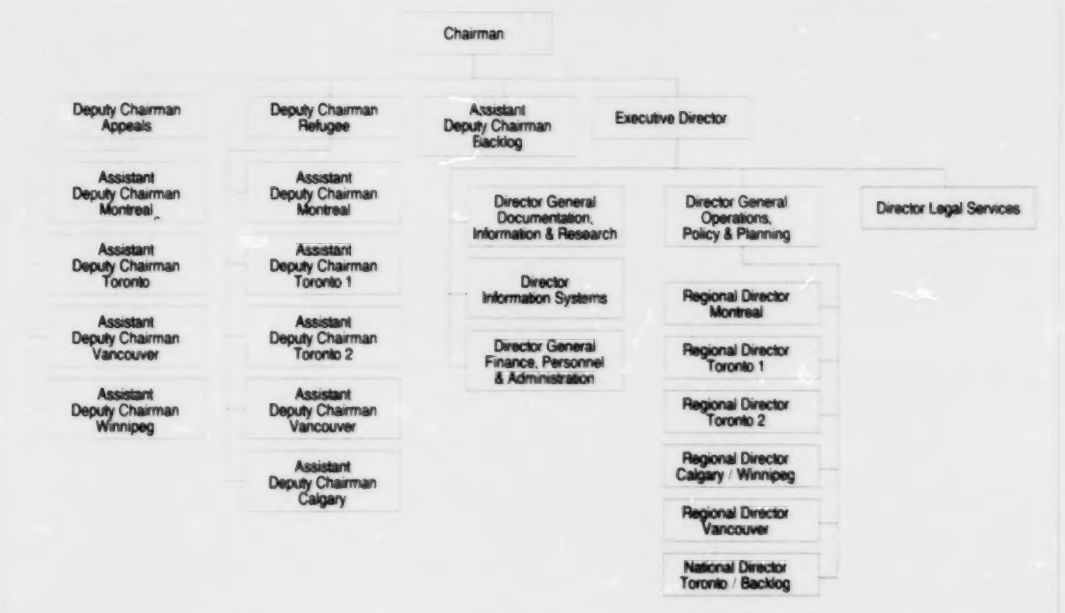
Both the Convention Refugee Determination Division (CRDD) and the Immigration Appeal Division (IAD) are headed by a Deputy Chairman. They establish and oversee performance and productivity standards, provide philosophical leadership to Members and help implement policy and process changes.

Regional offices of the Board are headed by Assistant Deputy Chairmen (ADC) for the various divisions who have responsibilities for the Members under their area and who allocate the work and resources of their offices. The Assistant Deputy Chairman, Backlog Subdivision, has the responsibility for scheduling and monitoring the performance of those Members assigned to the Backlog Clearance Program. During the past year, he was also assigned as an ADC responsible for CRDD activities in the Atlantic region and in the Ottawa area.

The chief administrative officer of the Board is the Executive Director, who is responsible for implementing and managing the policies, systems and administrative processes that enable the Board to carry out its legislative mandate effectively.

Each of the five regional offices is managed by a Regional Director who reports to the head office through the Director General, Operations, Policy and Planning. The Regional Directors provide direct administration, financial and personnel support to the ADCs as well as scheduling caseloads to ensure that Board resources are utilized to maximum benefit.

IRB 1991 Administrative Organization Chart



The Roles of Members and Refugee Hearing Officers

Consistent with the responsibilities of the IRB, the Members of the Board were selected to represent the broad spectrum of Canada's cultural and ethnic composition. They have been drawn from a wide variety of sources including the academic community, government institutions, ethnocultural groups, non-profit organizations and the general public. Their selection was, and continues to be, based upon a demonstrated interest in refugee and immigration issues and a background that includes sensitivity to circumstances affecting refugees, administrative laws and procedures or Canadian jurisprudence.

Members sit at hearings to receive and weigh facts, respond to submissions by legal counsel, assess credibility of claimants and intervenors and make reasoned decisions on claims in which subjective evidence often outweighs objective evidence.

In making decisions concerning refugee claims, CRDD Members must be able to interpret the law, apply relevant precedents and accurately and sensitively apply the definition of a Convention refugee to circumstances that are both personal and reflect the accepted and changing conditions of the countries from which the refugee claimants are seeking protection. Understanding, sensitivity and impartiality are absolute requirements for all Board Members in order that they can deal fairly with all claimants appearing before them.

To do so, CRDD Members are assisted by Refugee Hearing Officers (RHOs). The role of the RHO is to ensure that all available and relevant facts are placed before CRDD hearing panels. To this end, RHOs do not take a position on claims before the CRDD. They are neutral participants in the hearing process, working with counsel to expedite hearings, helping claimants present information and, upon request, summarizing the factual, evidential and legal matters upon which the hearing panel must decide.

The Hearings Division

The role of the Hearings Division is to assist Members and RHOs by providing guidance and training on substantive and procedural issues which arise in the course of refugee determination hearings across Canada. One of the goals of the provision of such guidance is to facilitate and encourage consistency in decision-making. In addition, the Hearings Division provides functional direction to RHOs in the regions.

The Hearings Division is responsible for the development and distribution of the *Members' Handbook of Preferred Position Papers* on issues relating to the application of the Convention refugee definition, and of *CRDD Hearings Procedures*, which pertain to procedures within the hearing room. Draft versions of these materials are distributed to Members, staff, the Immigration Bar, academics and others for consultation before being finalized. While the positions and analyses put forward in the *Preferred Position Papers* are not binding on the Members, Members are expected to consider them carefully when drafting their reasons for decision. All materials prepared by the Hearings Division are available to the Bar and the public.

Professional Development

Professional development of both Members and staff continues to remain a high priority with the Board. To this end, during the year, the Deputy Chairman of the Convention Refugee Determination Division took over the role of chairing the Professional Development Committee. The Committee is currently developing a series of defined objectives and the tasks necessary to ensure that these objectives are met.

Both Members and Refugee Hearing Officers are involved in ongoing training as part of their relationships with the Board. To this end, a minimum of one-and-a-half days per month are currently set aside in each Member's schedule for training activities. Over the past year, professional development activities have included sessions dealing with specialized country knowledge

(including China, the USSR and Bulgaria), the general situation in Eastern Europe and the USSR and the writing of reasons for decisions. International experts, legal professionals and people involved in all aspects of the refugee determination system are invited to make their contributions to these training sessions. Such sessions also attempt to sensitize Members to cross-cultural issues and to the particular circumstances affecting women refugee claimants. Regional seminars and training sessions are routinely videotaped and made available through the Documentation Centre.

In addition, during the past year, the Board extended its professional development activities to include language interpreters who are involved in the hearings process when the person concerned or a witness is deaf or does not understand or speak the language in which the proceedings are conducted.

An interpreters accreditation program has been developed jointly by the Board and Employment and Immigration Canada as our organizations share an identical responsibility to provide competent interpretation services at all immigration and refugee proceedings.

While interpreters bring vast and varied credentials and experience to their work, the accreditation program, designed in cooperation with the Department of the Secretary of State, will provide an objective and uniform means of ensuring that interpreters meet an established standard as a prerequisite to providing interpretation service.

To date, some 16 different language groups have participated in the accreditation testing process with a further 17 scheduled to participate in the near future. The accreditation program will not in any way change the nature of work done by interpreters but will serve to complement existing credentials. Orientation, training, monitoring and further evaluation, as required, will continue on an ongoing basis for accredited interpreters.

The Documentation Centre

The Board's Documentation Centre (IRBDC) was established to meet the information needs of the Convention Refugee Determination Division and the Immigration Appeal Division. Its mandate is based upon the principle that good information is essential to good decisions. In support of credible decision-making, only publicly available and verifiable sources are used in Documentation Centre publications and databases.

A principal component of the IRBDC mandate requires that it serve as a public affairs and education resource on refugee, human rights and migration matters. To this end, the commitment of the Documentation Centre to the development of new standards of excellence in the collection, the treatment and dissemination of information on human rights was recognized in 1991 by the United Nations High Commissioner for Refugees, Sadako Ogata, when she publicly acknowledged the Board's Documentation Centre as a "model for information exchange."

The use of automated systems has permitted the Documentation Centre to remain at the leading edge of national and international information exchanges during the past year. In fact, many of its automated databases underwent extensive growth during 1991:

- REFDEC, containing selected refugee decisions of the CRDD, was made available to the public in cooperation with QL (QUICKLAW) Systems Ltd.;

- responses to information requests, through REFINFO, grew to over 6,000 during the year;

- REFBIB, a bibliographic database, was expanded to include over 3,500 titles; and

- databases were initiated to accommodate the Documentation Centre's *Country Profiles, Question and Answer Series, Cultural Profiles* and the *Indexed Media Review*.

In addition, a database, which contains relevant information on the trends and patterns of migratory movements, was advanced in further efforts to develop an effective early warning capacity for enhancing research. Access to several on-line media databases complements the IRBDC-developed databases and allows for daily media updates.

The Board's Documentation Centre is a major contributor to the international network of information sharing on human rights conditions and refugee/migratory flows. In this regard, its databases are a crucial tool in the establishment and maintenance of links on a number of levels. These links are assured through the Documentation Centre's adherence to international standards, which allow for the rapid exchange of information with external databases. The Documentation Centre classifies information according to HURIDOCS (Human Rights Documentation System) formats, and ensures the application of controlled terminology through use of the *International Thesaurus of Refugee Terminology* (Dordrecht: Martinus Nijhoff, 1989).

Documentation Centre country profiles are a primary source of information on the social, economic and human rights conditions in the countries of origin of refugee claimants entering Canada. These profiles cover a wide range of subjects and, therefore, require ongoing revision in order to reflect changing conditions and circumstances. New country profiles and updates to existing ones were produced in 1991, including those on the USSR, Yugoslavia, China, Somalia, Ghana and El Salvador.

Further, during the year, cultural profiles were produced on the cultural traditions of such countries and groups, as the Indo-Fijians, the Shi'a and Sunni, Campesinos, and the Ahmadiyya. The Documentation Centre also continued to provide timely coverage of major international events through its *Question and Answer Series*, with issue papers on the Occupied Territories, Bulgaria, Romania and Argentina.

The Information Services Unit, which responds to specific questions posed by those involved in the refugee determination process, this year produced 2,400 responses to requests for information.

A new initiative for the Documentation Centre in 1991 was the *Indexed Media Review* (IMR). Produced on a weekly basis, the IMR contains the latest media reports on over 20 source countries in order to provide timely updates on human rights, legal and political changes in key countries in a fully indexed format for easy access to major issues and events.

The Resource Centre at the Board's Headquarters in Ottawa now contains over 3,500 documents. Regional Documentation Centres in Vancouver, Calgary, Toronto and Montreal replicate most of the resources available at headquarters, housing reference texts, a variety of journals and newspapers and IRBDC databases as well as providing access to all information available through the central Documentation Centre. All centres, national and regional, are open for use by IRB Members, staff and the general public.

The Documentation Centre continues to earn a world-wide reputation for its commitment to timely and accurate information exchange in an international context. To facilitate this exchange, the Documentation Centre supports an on-line link with the UNHCR Documentation Centre for Refugees in Geneva, through the international network IRENE.

To further encourage national and international liaisons during the past year, the Centre hosted, among others, researchers from the Human Rights Documentation System (HURIDOCS) based in Oslo, the Immigration and Naturalization Service (INS) of the United States of America, as well as numerous international and Canadian officials. The Documentation Centre continues to assist the INS in the development of an information centre based on the Canadian model.

The Documentation Centre also maintains important links and exchanges with, among many others, the Human Rights Information Centre of the Council of Europe, Strasbourg; Amnesty International; Human Rights INTERNET; the Rehabilitation Centre for Torture Victims, Copenhagen;

Documentation-Réfugiés, Paris; and the Danish Refugee Council, Copenhagen.

As in past years, rapidly changing world events in 1991 required continual monitoring and corroboration on the part of Documentation Centre staff. From conflict in Somalia through democratization in the USSR and negotiations between guerrillas and authorities in Central America, timely and objective coverage was provided to the Board, interested Canadians and the international community. Consistent with its obligations, the Documentation Centre continued to contribute its expertise to the Board's ongoing training sessions and developmental exchanges.

Access to Information, Privacy and Special Projects

One of the more sensitive areas of the Board's operations involves balancing the right of the Canadian public to have access to information under the jurisdiction of the Board, against the right of individuals to protection of personal information. The responsibility for administering the provisions of the Access to Information and Privacy Acts, within the Board, rests primarily with the Access to Information and Privacy (ATIP) and Special Projects Section of the Documentation Centre.

The ATIP Section responds to requests from the public and Board staff alike, by thoroughly reviewing records and applying exemptions, exclusions and severances, in keeping with the provisions of the applicable legislation. The Section works closely with Legal Services, particularly in the case of requests pertaining to sensitive records.

The Section is also responsible for sanitizing CRDD decisions and hearings transcripts to ensure the protection of the identity of claimants, while maintaining the essence of decisions.

Communications Services

The Public Affairs Section provides a variety of communications services to support the operations of the Board as well as to maintain public support of the refugee determination system in the context of Canada's humanitarian traditions. To this end, Public Affairs activities range from the development of speeches and information videos to the production of brochures and the Annual Report.

One of the objectives established by the Board is to be the credible source in Canada of information and analysis on refugee-related issues. To achieve this objective requires that the Board be not only a source of expertise to the legal profession and others interested in refugee issues but also undertake, to the extent possible, educational programs directed to the general public. Public Affairs activities, including the Annual Report, focus on what the Board is doing as well as developments affecting the movement of refugees and the international context for Canada's refugee policies.

To help Canadians understand the refugee determination system and the issues affecting it, Public Affairs works closely with national and local media, responding to inquiries and providing background briefings and special media seminars whenever necessary. Public Affairs also supports the voluntary efforts of many Board Members who, at their own initiative, make presentations to community and interest groups about the work of the Board.

The publications explaining the activities of the Board continue to be in high public demand. These are brochures explaining the work of the Convention Refugee Determination Division, the Immigration Appeal Division, the Backlog Subdivision and the role and resources of the Documentation Centre. In addition, Public Affairs continues to publish a quarterly statistical analysis of the disposition of claims before the Convention Refugee Determination Division.

Internal communications are also one of the responsibilities of Public Affairs. Its bi-monthly newsletter, *Rapport*, helps to inform Members and staff from different divisions and widely scattered geographic regions about issues of general concern and interest to the Board. Media analysis reports are distributed to all Members on a regular basis as are articles and speeches relating to the domestic and international context in which the Board operates.

Public Affairs also supports the activities of the Board's primary spokespersons, the Chairman and the Executive Director, arranging editorial board meetings, special media interviews and speaking engagements before key national audiences.

Information Systems

In September, 1991, Treasury Board approved an additional $18 million six-year information management program for the IRB. The program was required in order that management information and data processing systems keep pace with the growth in volume of the Board's operational activities over the past three years. Based upon a long-range information management strategy and annual information management plans, the program will allow the Board to upgrade equipment and software, fund EDP development projects and improve its ability to manage cases, enhance EDP security and contribute to international data networks.

While the program is necessary to ensure that management systems continue to provide support to the Board's activities, the Board has already gained an international reputation for the quality of its information systems. In 1991, the Board was one of 26 finalists (from over 2,000 eligible participants worldwide) for the prestigious ENterprise Network Excellence Award (ENNE) which recognizes data networking excellence internationally. The only Canadian finalist in the award program, the Board joined other finalists including Rockwell International (Space Shuttle support networks) and the U.S. Marine Corps (networking systems during the Gulf War). This is a significant recognition on the part of the international community, and reflects a tradition of excellence that the Board will continue under the new information management strategy.

Legal Services

Legal Services provides advice on a variety of legal issues to Members and staff of the Board. Legal advisers are located in regional offices and at the National Headquarters and report to the Director of Legal Services. The Director of Legal Services reports to the Chairman on legal issues and to the Executive Director on operational matters.

Written and oral opinions on legal issues are given to Members and staff. Legal advisers participate, on request, in the ongoing training of Members with respect to skills related topics, such as reasons-writing, and issues, such as evidence. Legal Services Branch is represented on various committees of the Board and attends meetings with Members and staff as requested.

Legal Services may perform a legal review of draft reasons for decisions written by Members with a view to assisting them in the composition of the reasons for decisions. Legal Advisers comment on the issues which are raised by the case, the relevant jurisprudence on the issues and the format of the reasons. Members are free to adopt or reject the comments of Legal Services.

Legal Services compiles and maintains a database entitled LEGVIEWS which is composed of summaries of important Refugee Division, Appeal Division and Federal Court decisions. The database is updated on a monthly basis and is accessible to Members and Board staff and to the general public through the Documentation Centres.

In addition, in 1991, Legal Services began producing *RefLex*, a publication which includes summaries of cases selected for their current and timely interest or for the significant manner in which the Federal Court, Refugee Division or Appeal Division has dealt with issues. *RefLex* also contains detailed instructions and examples on the use of the LEGVIEWS database. *RefLex* is also available to Board Members and staff and the general public through the Documentation Centre.

Over the past year, there have been a number of Federal Court of Appeal cases which have dealt with decisions of the Refugee Division and Appeal Division. In last year's Annual Report, it was reported that the Board had applied for intervenor status when the Supreme Court of Canada considered the *Ward* case, important because of the debate involving the breadth and application of the phrase "particular social group" found in the definition of a Convention refugee. In March 1991, the Board was granted leave to intervene, giving the Board the opportunity to make submissions on the meaning of the definition of Convention refugee when the Supreme Court of Canada hears the appeal in early 1992.

During the year, the Federal Court of Appeal considered the issue of the effect on a claim to be a Convention refugee of penal sanctions for illegal departure or overstaying an exit visa. In support of their claims before the Refugee Division, five claimants who had left Czechoslovakia legally for Cuba but had disembarked on a stopover in Canada testified to difficulties they had faced in their country principally because of their Roman Catholic religion. The claimants relied on their fear of severe sanctions imposed by Article 109 of the Czech Penal Code because they had overstayed their exit visas.

The Court characterized the problem as the same in all cases where the legislation of a state sets out severe penalties for those of its nationals who leave its territory illegally or remain abroad outside the authorized limit. In the Court's view "neither the international Convention nor our Act... had in mind the protection of people who, having been subjected to no persecution to date, themselves created a cause to fear persecution by freely, or of their own accord and with no reason, making themselves liable to punishment for violating a criminal law of general application." Although the Court concluded that criminal sanctions can have a "determining effect on the granting of refugee status" in the appropriate circumstances, the claims in this case did not provide for that context. The decisions of the Refugee Division determining the claimants not to be Convention refugees were upheld.

In another case, the Federal Court had the opportunity to consider the scope of the Refugee Division's power to take notice of information within the meaning of subsection 68(4) of the *Immigration Act*. The Court held that information obtained as a result of the panel's post-hearing inquiries into the publishing practices of a Nigerian newspaper does not fall within the categories in subsection 68(4) as facts which may be judicially noticed, generally recognized facts or information or opinion within the Refugee Division's specialized knowledge. The Refugee Division has no power to take evidence other than at an oral hearing in the presence of the claimant.

The Refugee Division's ability to restrict its consideration of potential punishment to due legal process was the subject of another appeal to the Federal Court. In this case, the Court found that the

Refugee Division had erred in confining its consideration of a conscientious objector's claim to be a Convention refugee to punishment that might or would be inflicted by due legal process. The claimant's credible testimony and the documentary evidence filed demonstrated that deserters in the claimant's home country would be subjected to extra judicial treatment that amounted to persecution.

A number of Federal Court of Appeal cases have dealt with the Refugee Division's assessment of the credibility of the claimant's evidence. The issue of credibility is one of the most challenging issues faced by Refugee Division panels. The Court has held that the ability of the Refugee Division panel to assess the credibility of the claimants was defective because guidelines were set out in vague and general terms. In one such case, the Court stated that the Refugee Division is under a duty to articulate in clear and unmistakable terms the reasons for its findings on credibility.

In addition to the Federal Court jurisprudence affecting the Board, the Supreme Court of Canada's decisions on the role of administrative tribunals in the enforcement of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* have clarified to some extent the jurisdiction of administrative tribunals, including the Refugee Division and Appeal Division, to deal with Charter arguments (See for example *Tétreault-Gadoury* v. *C.E.I.C.* (1991), 126 N.R. 1; 81 D.L.R. (4th) 358 (S.C.C.); *Cuddy Chicks Ltd* v. *O.L.R.B. et al* (1991), 122 N.R. 361; 81 D.L.R. (4th) 121 (S.C.C.) and *Douglas/Kwantlen Faculty Association* v. *Douglas College* [1990] 3 S.C.R. 570). Given this view, the Charter will no doubt continue to be argued before and dealt with by the Refugee Division and the Appeal Division in the coming year.

IRB RESOURCE SUMMARY

1990/91 Fiscal Year

	Authorized Person Years*	Operating Budget
Main Estimates	493	$ 61,788,000
Supplementary Estimates**	153	$ 18,112,000
TOTAL	646	$ 79,900,000

1991/92 Fiscal Year

	Authorized Person Years*	Operating Budget
Main Estimates	773	$ 86,010,000
Additional Resources Approved by Treasury Board***	20	
TOTAL	793	$ 86,010,000

Notes

*Person-year figures exclude Members (Governor-in-Council appointees) since these person-years are not controlled by Treasury Board.

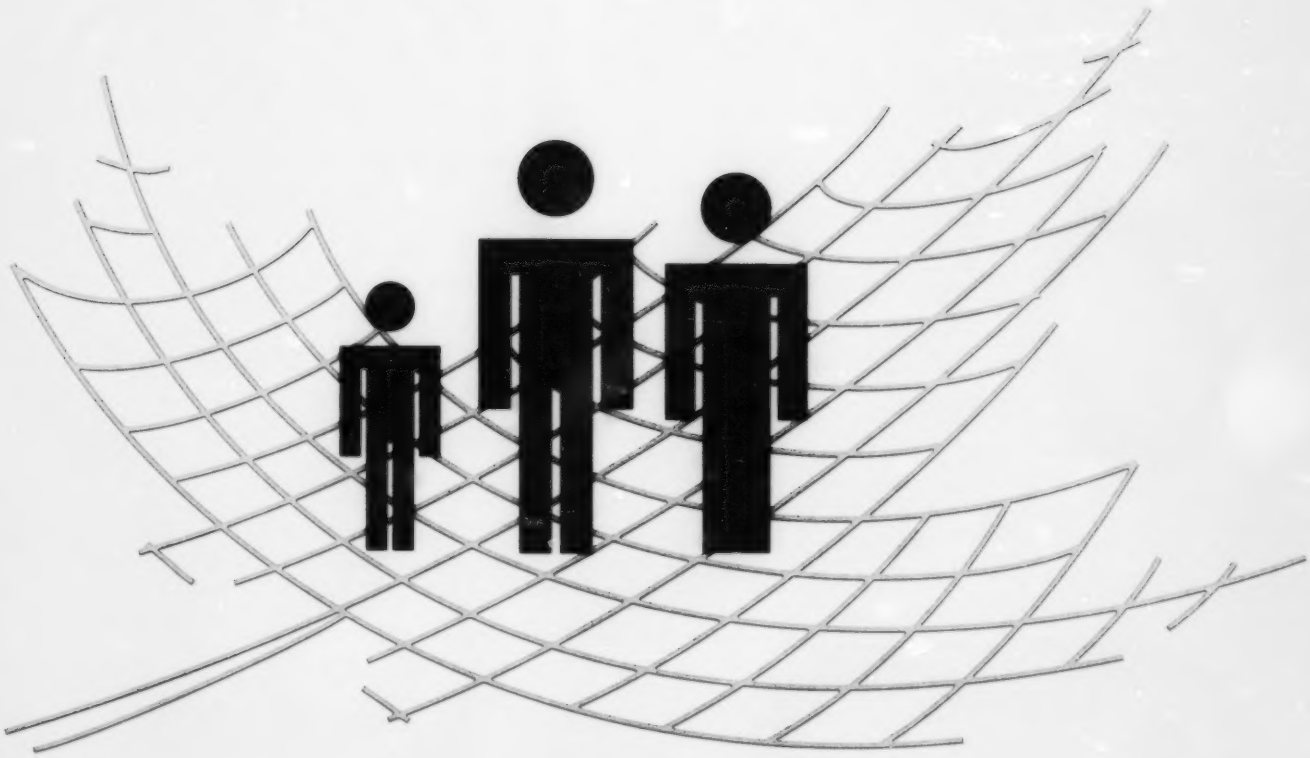
**Supplementary estimates were required in 1990/91 due to workload increases resulting from a higher than anticipated volume of refugee claims.

***Additional person-years approved by Treasury Board for the Refugee Backlog Clearance Program for 1991/92.

COMMISSION DE L'IMMIGRATION ET DU STATUT DE RÉFUGIÉ

RAPPORT ANNUEL

Pour l'année se terminant
le 31 décembre 1991



La Commission de l'immigration et du statut de réfugié
Immigration and Refugee Board

ISBN-0-662-58863-0
Numéro de catalogue MQ1-1991

Président
La Commission de l'immigration
et du statut de réfugié
du Canada

Ottawa, Canada
K1A 0K1

Chairman
Immigration and
Refugee Board
of Canada

Mars 1992

Monsieur Bernard Valcourt, c.p., député
Ministre de l'Emploi et de l'Immigration
Chambre des communes
Ottawa (Ontario)
K1A 0A6

Monsieur le ministre,

J'ai le plaisir de vous présenter, conformément à l'article 66 de la *Loi sur l'immigration*, le troisième rapport annuel de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié pour la période allant du 1er janvier 1991 au 31 décembre 1991.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le ministre, l'assurance de ma haute considération.

R.G.L. Fairweather

MEMBRES DE LA COMMISSION AU 31 DECEMBRE 1991

Président

Gordon Fairweather

Directeur exécutif

Jerry Robbins *

Vice-présidents

Section du statut de réfugié (SSR)
Drasko Bubalo

Section d'appel de l'immigration (SAI)
Nurjehan N. Mawani

Vice-présidents adjoints

SAI (Montréal)
Joseph S. Blumer

SSR (Région des Prairies, Calgary)
Elizabeth Bryant

SSR (Toronto)
Dorothy Davey

SAI (Région des Prairies, Winnipeg)
Lila Goodspeed

SSR (Toronto)
Anna Ker

SSR (Subdivision de l'arriéré)
Firdaus James Kharas

SSR (Vancouver)
Emer G. Robles

SSR (Montréal)
Gisèle T. Morgan

SSR (Montréal)
Colette Savard

SAI (Toronto)
Kathi Spencer

SAI (Vancouver)
Andrew Z. Wlodyka

***Intérimaire**

Commissaires, Section du statut de réfugié

Vancouver

Lynda-May K. Angus
Roxana Aune
Robert H. Brisco
Ellen M. Burdett
James Robert Corley
Charles Groos
Jean MacLeod
Carolyn McCool
Edith L. Nee
Henry Neufeld
Mabel E. Paetkau
Charles B. Paris
Khatun Siddigi
Nirmal Singh

Région des Prairies

David J. Frunchak (*Calgary*)
Enrico T. Lazo (*Calgary*)
Judy Lo (*Calgary*)
Sherry Makarewicz (*Edmonton*)
Dianne Pask (*à temps partiel*)(*Calgary*)
Harpal Pawa (*Calgary*)
John Wieler (*Winnipeg*)

Toronto

Michael Abrahams
David E. Allin
Ariarani Ariaratnam (*à temps partiel*)
Paul Ariemma
Harindar Aulach
Shiv S. Bajwa
Barrington Batchelor (*à temps partiel*)
William Bauer
Theresa F. Beale
William R. Bearance
Albert Bernadine
Shashi Bhatia
Nirmal Bilkhu
Jose Borgono
George A. Brown
Gary Carsen
Norval Cheeseman (*à temps partiel*)
Sardara Singh Chera
Frederick G. Clark
Austin Clarke
Kent Clarke
Larry Colle
Cleo Corcoran
John W. Davis
Nazlin Daya
Riina De Faria
Cesar A.N. De Morais
Kappu Desai
Charles W. Dobson
Patrick Doran
Michael D. Douglas
Ahmed Dualeh
Urich Ferdinand
Sally Flintoft
Barbara Fraser
Robert Gaudet
Adolf Goldberg
Naomi Goldie
Jeannette Goldman
George A. Griffith
John G. Guthrie
John A. Haley
Hugh R. Hanson (*à temps partiel*)
Arthur Harnett
Harry V. Herman
Deirdre Heywood
Alice Hope
Geoffrey Howson
Anna Jackson
William Jackson
Taciana T.V. Jew
Nizar Jiwan
Fatima Kapasi
George Keil
Paul Komarnicky
John K.S. Koulouras
Azucena Kurz
Gerry T. Lang
John R. Larke
Alida Leistra
Flora Liebich
Joyce McCaffrey
Desmond McConnell
Christine McNaughton
Heytram Maraj
Raquel Marziali
Paul Matarazzo (*à temps partiel*)
Teresa J. Maziarz

Birku Menkir
Edmond Meredith
Joyce N. Miller
Mona Mojgani
William E. Moore
Fahimeh Mortazavi
Mary Yusra Mouammar
Louise Neville
Stephen Ng (*à temps partiel*)
Aideen Nicholson
Sophie Nsiah-Yeboah
Jean Pearce
Borden Purcell
Judith Ramirez
Robert W. Reford
Brian Riddell
Robert G. Robarts
Ernest A. Rotman
Kirpal Singh Sagoo
Randy S. Sandhu
Anthony Sarzotti
Barbara I.K. Sharratt
Susan Shatzky
Ronald D. Shoots
Yuri Shymko
John R. Smith
Ricardo Smith
Ralph Snow
Sri-Guggan Sri-Skanda-Rajah
Mak Sultan
Ethel Teitelbaum
Barry L. Thomas
Lorraine Thomson
M. Valeria Toth
Errol W. A. Townshend
Phillip Van De Ven
Bryan Charles Vickers
Douglas J. Whitfield
John R. Williams
Doreen M. Winkler
Andrew Witer
Jerry S. Woloschuk (*à temps partiel*)
Max Wolpert

Montréal

Herbert Abrams
Jak Almaleh
Lucienne Appel
Paul Arsenault
Joseph-Arthur Bergeron
Marc Bergeron
Pierre Bernier
Marcelle Brisson
Easton Anthony Brown
Jean Bruneau
Paul-André Busque
Jean-Paul Cardinal
Marthe Carrier
Paule Champoux
Corinne Côté-Lévesque
Gérald Daoussis
Patricia Davey
Lana de Liamchin
Jean-Claude Desmarais
Régis Dionne
Diane N. Doray
Michel Doré
Louis Dorion
J. Vincent Fleury
Jean-Pierre Gaboury
Gérard Gagnon
Lisa Gilad
Georges Gustave
Marilyn Hébert
Roland Julien
Abdol Kafai (*à temps partiel*)
Oksana Kaluzny
Bernard Lachance
Ubald Lalanne
Marie-Andrée Lalonde-Morisset
Dominique Lamarche
Jacques LaSalle
Francine Latraverse
Alain Lavoie
Claude Lefebvre
Normand Longchamps
Jean Macpherson
Bamboté Makombo
Madeleine Marien-Roy
Thomas Murphy
Jean-Yves Pantaloni
Vincenza Pennestri-Gauthier
Liliane Poiré
Denyse Raymond
Louise Raymond
Thomas Rideout
Renuka Sahay
Mimi Séguin-Grace
Michel M.J. Shore
Bernard Sivak
Kofi Sordzi
James Sparks
Antoine Tchipeff
Raymond Terrillon (*à temps partiel*)
Francine Veilleux
Raymond ven der Buhs
Marie Vo
Marcel Whissel
Dorothy Wills
Sharon Wolfe

Commissaires, Section d'appel de l'immigration

Vancouver

Edna M. Chambers
Joan Gillanders
Des R. Verma

Région des Prairies

Helen M. Arpin (*Winnipeg*)
Beverly J. Rayburn (*Winnipeg*)

Toronto

Sandi Bell
Irene Chu
William Fatsis
Irvin H. Sherman
Glenna M. Tisshaw
John Weisdorf

Montréal

Denyse Angé
Marthe Durand

Subdivision de l'arriéré

Vancouver

Layne Daggett
Narinder Dhir
Patsy George
Gordon King

Toronto

Roslyn Ahara (*coordonnatrice*)

Margarida Almeida
Lawrence Band
Lennox M. M. Bigford
Mavis Burke
Lorne A. Butchart
Jorge A. P. Campos
Fay Cole
Basil Dass
Anne Grice
Glenn Harewood
Eunice Harker
Nancy Harries
Leonard Houzer
Ann Hulak
Susan Hunt
Sam Ifejika
William Jacobs
H. Ian Jeffers
Allan Kolyn
Fred Kuntz
Jackie Lautens
Karen McMillan-Aver
John Morrison
Mubeen Qureshi
Robert Rushowy
Lourene Scott
John Sellers
Max H. Shecter
Pamela Stratton
Hyacinth Tackoor
Elda Thomas
Ranie White
George Zubulakis

Montréal

Fernand Gauthier (*coordonnateur*)

Diane Boissinot
Egan Chambers
George-Henri Cloutier
Joel Hartt
Veronica Mae Johnson
Yolène Jumelle
Guy Lamoureux
Jacques Lapointe
Michel Morin
Aimable Ndejuru

La Commission désire remercier les commissaires suivants pour leurs services passés:

Antonia Accettola-Fuda
Estelle Chamberland-Gobeil
Jean-Guy Cotnoir
Lorraine Duguay
Conrad Dutchin
Roderick Holloway
Stanley Knight
Gilles Sicotte
Jocelyne Villeneuve-Ouellette
Philip White
William Wright

Haute direction :

Directeur exécutif :
Jerry Robbins *

Directeur, Services juridiques :
Gerald Stobo

Directeur général, Opérations, politiques et planification :
Pierre Bourget *

Directeur général, Finances, personnel et administration :
Terry R. Hickey

Directeur général, documentation, information et recherches :
Graham Howell

Directeur, Systèmes informatisés :
Samuel Ho

Directeurs régionaux :

Montréal
Simon Pérusse *

Toronto I
John Stevenson *

Toronto II
Sam Laredo *

Région des Prairies
Dave Kornichuck

Vancouver
Roy Gatland

Directeur national des opérations (Subdivision de l'arriéré)
Laurent Matte

* Intérimaire

Nous désirons offrir nos sincères félicitations à notre directeur exécutif précédent, M. Peter Harder, pour sa nomination en tant que sous-ministre délégué (Immigration).

TABLE DES MATIÈRES

Préambule 10

- Les statistiques ne révèlent pas tout
- L'équilibre a été atteint
- Augmentation de la charge de travail
- Incertitude à l'échelle internationale
- Incidence des changements proposés
- Expansion et restructuration

Le contexte international 13

- Afrique
- Moyen-Orient
- Asie
- Amérique latine et Caraïbes
- Europe de l'Est

La Section du statut de réfugié 18

- Le rôle de la Section
- Le processus de détermination du statut de réfugié
- Le processus d'enquête simplifié
- Le processus accéléré
- Amélioration des procédures
- L'année en bref
- Situations influant sur la Section

La Section d'appel de l'immigration 24

- Le rôle de la Section
- L'année en bref
- Situations influant sur la Section
- Affaires importantes

La Subdivision de l'arriéré 28

- La Subdivision et le programme d'élimination de l'arriéré
- L'année en bref
- La prochaine étape

Revue des opérations de la CISR 30

- Organisation de la Commission
- Le rôle des commissaires et des agents d'audience
- Section des audiences
- Perfectionnement professionnel
- Le Centre de documentation
- Accès à l'information, protection des renseignements personnels et projets spéciaux
- Services de communication
- Systèmes informatisés
- Services juridiques

Sommaire des ressources de la CISR 38

Les statistiques ne révèlent pas tout

Le présent rapport, qui est le troisième rapport annuel de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié (CISR), renferme des informations et des statistiques. Celles-ci concernent le processus de reconnaissance du statut de réfugié, le nombre de demandeurs du statut de réfugié entrant au Canada, les commissaires et le personnel de la Commission chargés de traiter les revendications, et les ressources allouées par le Parlement à la Commission pour qu'elle remplisse ses obligations sur le plan national et international auprès des demandeurs d'asile, et pour entendre les appels en matière d'immigration.

C'est la Section du statut de réfugié (SSR) qui juge si une personne satisfait à la définition d'un réfugié énoncée dans la Convention de Genève de 1951 et le Protocole de 1967, et reprise dans la *Loi sur l'immigration*, telle qu'elle a été modifiée en 1988.

La Section d'appel de l'immigration (SAI) entend les appels interjetés par certaines catégories de personnes, comme les résidents permanents et les titulaires de visas de visiteur en cours de validité à qui l'autorisation de séjour au Canada a été refusée ou dont le renvoi a été ordonné. La Section statue également dans les cas de citoyens canadiens et de résidents permanents qui ont parrainé la demande d'un proche parent, lequel s'est vu refuser la résidence permanente au Canada par un agent des visas.

Même si ces statistiques sont révélatrices autant pour les parlementaires que pour les Canadiens, elles ne disent pas tout. Le seul moyen permettant d'évaluer si la Commission joue efficacement son rôle de tribunal administratif, dont le mandat est en accord avec la longue tradition humanitaire du Canada, est de juger de la façon dont sont traitées les demandes, à savoir si le cas de chacune des personnes (hommes, femmes et enfants) concernées est étudié avec rapidité et compassion, conformément à la *Loi sur l'immigration* et en accord avec les principes de justice fondamentale et les dispositions énoncées dans la *Charte canadienne des droits et libertés*.

Au delà des statistiques une chose est certaine, la plupart des demandeurs peuvent maintenant avoir l'assurance que leur revendication sera examinée rapidement par des commissaires dévoués, efficaces et bien formés, assistés par un personnel tout aussi déterminé et compétent.

Par ailleurs, la Cour fédérale du Canada offre un recours officiel aux demandeurs qui se sentent lésés par un jugement de la Commission. Il s'agit là d'une procédure digne d'un pays attaché au principe de la primauté du droit et aux valeurs démocratiques.

L'équilibre a été atteint

Je suis très heureux d'annoncer que, lors de sa troisième année de fonctionnement, la Commission a pu atteindre l'équilibre entre le nombre de décisions rendues et le nombre de demandes reçues. Cela revient à dire que, pour ce qui est du processus de reconnaissance du statut de réfugié, la Commission n'est pas débordée par le nombre de cas qui lui sont soumis.

Le rapport annuel traite des différents facteurs ayant permis de réaliser cet objectif, notamment la spécialisation, le processus accéléré, la plus grande efficacité des tribunaux composés de deux commissaires, le deuxième bureau de Toronto fonctionnant à plein rendement et la plus grande familiarisation des commissaires, du personnel et des avocats spécialistes de l'immigration avec le système. En outre, la chute du nombre de demandeurs entrant au Canada a contribué à réduire la charge de travail à l'étape de l'instruction préliminaire. Je suis particulièrement heureux que l'on ait réussi à atteindre cet équilibre sans avoir à demander de ressources supplémentaires au Parlement ou à réduire le temps nécessaire passé à l'examen minutieux et équitable des faits particuliers de chaque revendication.

La Commission est maintenant pleinement en mesure de juger l'ensemble des revendications présentées annuellement tout en diminuant le nombre de cas en instance soumis lors des deux premières années d'opération. Dans les conditions actuelles, les Canadiens peuvent être assurés qu'il ne sera pas nécessaire de mettre sur pied un nouveau programme d'élimination de l'arriéré visant à faire face à des milliers de dossiers ne pouvant être traités assez rapidement par le système.

Même si nous avons réussi à atteindre les objectifs que nous nous étions fixés l'année dernière, nous ne voulons pas nous arrêter là. Nous cherchons sans relâche à améliorer le système et nous continuons à travailler avec les avocats spécialistes de l'immigration et d'autres groupes concernés dans le but d'accélérer les processus d'instruction et de prise de décisions. Notre Centre de documentation, qui est réputé mondialement pour la qualité de son travail, fournit aux commissaires des informations précises et opportunes sur la situation prévalant dans les divers pays sources de réfugiés et sur les facteurs spéciaux à considérer, en dépit des grands changements qui s'opèrent un peu partout dans le monde. Enfin, la Commission poursuit son programme de formation et de perfectionnement professionnel.

Augmentation de la charge de travail

Même s'il ne s'agit souvent pas de réfugiés au sens de la Convention, les grands déplacements de populations posent un problème de taille à tout processus fondé sur l'examen individuel de chaque cas. Aucun mécanisme, si bien structuré qu'il soit, ne pouvait faire face à la charge de travail imposée par l'augmentation du nombre de demandeurs entrant au Canada au cours des dernières années. Le processus accéléré est la réponse appropriée de l'administration à cette réalité.

Si on le compare à d'autres systèmes mis en place dans d'autres pays, le processus canadien de reconnaissance du statut de réfugié dispose d'un ensemble très complet de moyens de contrôle et d'évaluation. L'accent est surtout mis sur l'impartialité. La crédibilité de la Commission repose essentiellement sur sa capacité à accepter rapidement une demande.

Il est peut-être temps que le Parlement songe à abolir le processus à deux étapes, le taux de non-contestation étant de 90 % à l'instruction préliminaire, afin que les dossiers se rendent plus rapidement à l'instruction approfondie. Cela permettrait de faire perdre moins de temps aux demandeurs et de mieux les servir grâce à une utilisation plus rationnelle des ressources de la Commission et de ses commissaires.

Incertitude à l'échelle internationale

En ces temps de libre circulation des capitaux et de l'information, de nombreux pays sont grandement préoccupés par les questions de surveillance des frontières et de contrôle des mouvements migratoires.

La signature de la Convention de Dublin par les États de la Communauté européenne en 1990 en est un exemple. La Convention énonce des règles détaillées précisant lesquels des pays membres ont l'obligation d'étudier les demandes d'asile ou sont habilités à le faire. Même s'il ne s'agit pas de règles d'uniformisation des processus, elles permettent aux nations de la Communauté de refuser d'examiner toute revendication du statut de réfugié ayant déjà été rejetée par l'un d[illegible]ays signataires.

La Commission de l'immigration et du statut de réfugié est d'avis qu'une collaboration bilatérale et multilatérale entre les États, constitue un pas dans la bonne direction et pourrait conduire à un vaste plan de protection des réfugiés. Nous croyons néanmoins qu'un projet de cette envergure ne devrait être conçu qu'en collaboration avec le Haut commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR).

Incidence des changements proposés

Le gouvernement entend modifier les niveaux et les définitions se rapportant aux demandes parrainées d'établissement de parents au Canada, et à la non-admissibilité pour raisons de santé. Ces changements pourraient avoir des répercussions importantes sur le travail de la Section d'appel de l'immigration. Par ailleurs, la volonté du ministre de resserrer l'application de la Loi et des ordonnances de renvoi fera augmenter le nombre d'appels interjetés devant la SAI.

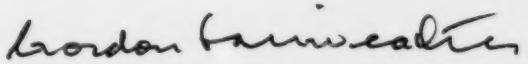
Étant donné l'instabilité de la situation internationale, le climat, que l'on peut qualifier d'introspectif, qui règne au Canada et les discussions constitutionnelles actuelles, il sera difficile de faire accepter ces modifications par le public. La Commission est prête à continuer d'expliquer à la population le rôle qu'elle joue ainsi que les obligations que le Canada doit remplir sur le plan international en matière d'immigration et de reconnaissance du statut de réfugié.

Expansion et restructuration

Je désire conclure en remerciant tous les commissaires et tout le personnel de la patience dont ils ont fait preuve au cours de cette année difficile sur le plan administratif. Le deuxième bureau de Toronto, Toronto 2, a commencé ses activités le premier de l'an et a rapidement atteint son plein rendement. Quant à Toronto 1, il a connu une période de restructuration qui aurait pu décourager des personnes moins déterminées.

La Commission a bien sûr été touchée par la grève générale de la fonction publique. Je suis cependant heureux de faire remarquer qu'en raison des bons rapports qui existent entre les commissaires et le personnel, le déroulement des audiences a été très peu perturbé; les commissaires ont d'ailleurs profité des temps d'arrêt pour préparer les motifs de décisions rendues dans les cas où l'instruction était déjà terminée.

Vers la fin de l'année, la Commission a subi une très lourde perte lorsque M. Peter Harder, notre premier directeur exécutif, a été promu au poste de sous-ministre délégué (Immigration). La compétence, la sensibilité et l'intelligence dont il a fait preuve à titre d'autorité administrative vont certainement nous manquer. Sa promotion contribuera sans nul doute à maintenir un climat de bonne entente entre la Commission et le ministère, élément essentiel pour atteindre les résultats que les Canadiens sont en droit d'attendre d'eux.



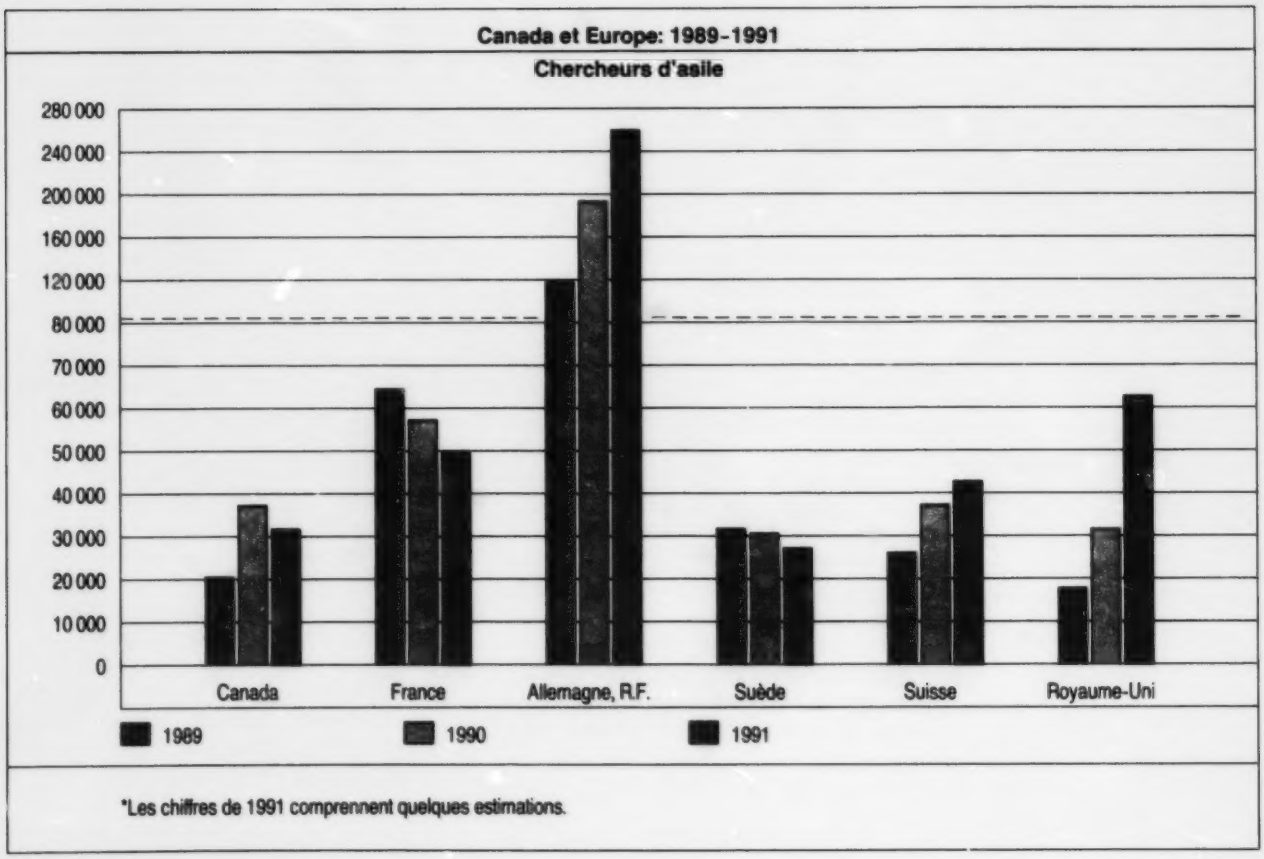
R.G.L. Fairweather

LE CONTEXTE INTERNATIONAL

Afrique

La dernière année a été marquée par un changement d'attitude des pays occidentaux vis-à-vis du continent africain. Les questions de la démocratisation, du respect des droits de la personne et de la promotion des droits de la femme ont beaucoup préoccupé la communauté internationale. Les pays riches, le Canada en tête, ont réaffirmé que l'aide accordée était liée à la situation des droits de la personne dans le pays bénéficiaire. Au cours de l'année, l'Afrique a été secouée par d'importants changements de gouvernement, et des manifestations en faveur de régimes démocratiques multipartistes au Cameroun, au Ghana, au Kenya, au Nigéria, en Tanzanie, en Zambie et au Zaïre.

Le conflit de la Corne de l'Afrique a atteint son point culminant par la chute des gouvernements de la Somalie et de l'Éthiopie. En janvier 1991, les forces du Congrès de la Somalie unifiée (CSU) ont mis fin à 20 ans de dictature et ont obligé Siyad Barre à fuir Mogadiscio. La prise du pouvoir par le CSU et la création d'un gouvernement provisoire sans processus de consultation irritèrent le Mouvement national somalien (MNS) et précipitèrent le pays dans une guerre pour le pouvoir entre les différentes formations politiques. Le problème continuel des réfugiés dans cette région de l'Afrique a amené le Centre de documentation à préparer, dans le cadre de la série *Questions et réponses* deux documents intitulés *La Corne de l'Afrique : les Somaliens à Djibouti, en Éthiopie et au Kenya* et *La Corne de l'Afrique : nationalités multiples chez les Somalis.*



En Éthiopie, le président Mengistu Haïle Mariam a été chassé du pouvoir par le Front démocratique révolutionnaire du peuple éthiopien (FDRPE). Le FDRPE a hérité de la famine, des conflits ethniques et d'une économie en déroute et a dû faire face au problème des milliers de soldats détenus. La chute du régime de Mengistu a mis fin à la guérilla qui durait depuis 30 ans en Érythrée. Le Front populaire de libération de l'Érythrée (FPLE) a pris possession d'Asmara et a déclaré l'indépendance de l'Érythrée. Le Front populaire aurait effacé toutes traces de l'ancien régime. Les efforts de reconstruction économique sont toutefois compliqués par la dépendance de l'Érythrée vis-à-vis de l'Éthiopie et de son statut ambigu sur le plan international, dans l'attente du référendum sur l'autodétermination prévu pour 1993.

Au Kenya, l'arrestation et la détention arbitraires des opposants politiques de même que l'enlèvement et l'assassinat de l'ancien ministre des Affaires étrangères, M. Robert Ouko, ont terni son image de «terre de démocratie et de paix» en Afrique.

Ailleurs sur le continent, des élections au Bénin et en Zambie ont mis fin aux régimes respectifs de Mathieu Kérékou et de Kenneth Kaunda. Hissène Habré au Tchad et Moussa Traoré au Mali ont perdu le pouvoir à la suite de coups d'État militaires.

Au Zaïre, la montée de la violence et de la répression en 1991, a mené à l'intervention de parachutistes belges et français pour assurer la sécurité des étrangers. La crise n'est toujours pas résolue en dépit des efforts du président Mobuto Sese Seko pour rétablir l'ordre.

En Afrique du Nord, les mouvements fondamentalistes islamiques ont continué de s'imposer, en particulier en Tunisie, en Algérie et au Maroc. Le conflit opposant le Mouvement populaire de libération du Soudan et le gouvernement en place a provoqué un afflux de réfugiés en Ouganda, qui fuyaient un pays miné par la guerre civile et la famine.

Le processus de démocratisation de l'État sud-africain se poursuit, malgré les affrontements violents entre les membres du Parti Inkatha de Mogosuthu Buthelezi et ceux du Congrès national africain de Nelson Mandela. La situation s'est compliquée par la révélation du scandale de l'«Inkathagate» entourant le versement, par le gouvernement, d'importantes sommes d'argent à des organisations politiques, dont l'Inkatha.

Moyen-Orient

La guerre du Golfe a été certainement le fait marquant de l'année 1991 au Moyen-Orient. La défaite de l'Iraq a incité des mouvements de révolte chez les minorités chiites et kurdes. La répression exercée par le gouvernement contre ces deux groupes a provoqué un afflux important de chercheurs d'asile dans les pays voisins. Les Kurdes ont fui vers l'extrême nord de l'Iraq, de même qu'en Turquie et en Iran, alors que les Chiites se sont principalement dirigés vers l'Iran. En ce qui a trait à la situation prévalant dans la région, le Centre de documentation a publié des rapports intitulés *Le Golfe persique : la situation des travailleurs étrangers* et *Les territoires occupés : en sortir et y retourner.*

L'année a également été marquée par un événement sans précédent dans l'histoire du conflit israélo-arabe. Une conférence de paix tenue à Madrid, sous le parrainage des États-Unis et de l'Union soviétique, a mis en présence les principales parties concernées : Israéliens, Palestiniens, Syriens, Jordaniens, Libanais et Égyptiens. Même s'il s'agit d'un pas dans la bonne direction, la conférence a bien mis en évidence le fossé qui sépare les différentes positions et la complexité des problèmes qui restent à résoudre.

Au Liban, il faut surtout noter la réduction graduelle des combats (sauf dans le Sud-Liban) et la neutralisation relative de la plupart des milices, sous la surveillance des armées libanaise et syrienne. Cela a permis au gouvernement libanais de reprendre le contrôle du pays pour la première fois depuis de nombreuses années. Le Centre de documentation a publié un profil culturel sur les communautés chiite et sunnite libanaises et a commencé à préparer un profil de pays sur le Liban.

Asie

Nous avons été témoins cette année de nombreux changements d'ordre politique, économique et social en Asie du Sud. Bien que des combats isolés se soient poursuivis entre le gouvernement de Najibullah et les Moudjahidin d'Afghanistan, on entrevoit la possibilité d'un règlement qui conduirait à la paix. Au cours de l'été, les gouvernements de l'URSS et des États-Unis se sont entendus pour cessé tout envoi d'armes en Afghanistan jusqu'à la fin de l'année. En outre, les parties, y compris le Pakistan, en sont arrivés à un concensus sur les grandes lignes du plan de paix en cinq points préparé par les Nations Unies. Le Pakistan a poursuivit son programme de libéralisation de son économie et bénéficie de la liberté de presse. Il n'a toutefois pas encore réussi à maîtriser la violence qui règne entre les ethnies dans les provinces du Sind et du Cachemire.

Par ailleurs, l'établissement de la loi islamique en avril 1991 et les modifications apportées au code criminel en 1990 et 1991 ont eu des effets négatifs sur la situation des droits de la personne au Pakistan. En juin 1991, le Centre de documentation a publié un profil culturel sur les Ahmadis, un groupe touché par ces nouvelles mesures.

Au Bangladesh, de violents affrontements ont eu lieu entre les partisans du Parti national au pouvoir et ceux de la Ligue Awami, à la suite des élections de février 1991, qui ont été généralement reconnues comme libres et justes. Quelques mois plus tard, le gouvernement instable et l'économie chancelante du pays ont été durement touchés par un typhon dévastateur. Le Centre de documentation a publié en février un document de fond intitulé *Bangladesh : la chute du président Ershad.*

En mai 1991, l'Inde a connu des élections marquées par la violence. De plus, des affrontements liés à des problèmes intercommunautaires, séparatistes et de castes ont fait de nombreux morts au cours de l'année, principalement au Pendjab et au Cachemire. Au Ski Lanka les combats se sont poursuivis entre les forces gouvernementales et les Tigres de libération de l'Eelam tamoul (TLET). Ces derniers ont toutefois subi, au cours de l'année, une transformation qui a eu des effets néfastes; l'armée de guérilla est devenue une force combattante de type plus classique, ce qui a donné lieu à plusieurs combats prolongés et spectaculaires dans le nord du pays. Le gouvernement a récemment démontré un souci croissant de traiter avec sérieux la question d'abus des droits de la personne.

Au Myanmar, les forces armées luttent toujours avec les rebelles. Les dissidents ont continué, au cours de l'année, à être victimes d'arrestations arbitraires, de mauvais traitements et d'exécutions sommaires. En résidence surveillée depuis que l'armée a annulé la victoire de la Ligue nationale pour la démocratie aux élections de mai 1990, Aung San Shuu Kyi a reçu, en octobre 1991, le Prix Nobel de la Paix pour sa lutte courageuse face au pouvoir militaire.

Pour ce qui est de la Chine, on a continué de se préoccuper de la question des droits de la personne, alors que le gouvernement essayait de minimiser l'importance de la répression de 1989 qui a écrasé le mouvement démocratique, tout en maintenant «une unité et une stabilité» à l'intérieur du pays malgré l'effondrement du communisme en Europe de l'Est et en Union soviétique. Les conditions d'emprisonnement subies par les dissidents, l'utilisation de la torture, la suppression de minorités nationales, les mesures énergiques prises contre les dirigeants religieux clandestins, la répression exercée contre la dissidence politique et l'atteinte à la liberté individuelle que constitue la politique de l'enfant unique sont autant de points touchant la question des droits de la personne en Chine.

À Hong-Kong, où plus de 60 000 réfugiés vietnamiens sont gardés dans des camps de regroupement, l'opération controversée de rapatriement obligatoire a commencé après que les gouvernements

britannique, vietnamien et de Hong-Kong eurent conclu un accord. Les autorités vietnamiennes se sont engagées à ne pas maltraiter ni inquiéter les personnes renvoyées, dont les cas seront suivis par le Haut commissariat des Nations Unies pour les réfugiés. Quant à la question de la réintégration de la colonie britannique dans la Chine en 1997, on a noté une augmentation de la tension et du mouvement d'émigration.

Au Cambodge, les quatre groupes qui s'opposaient ont mis fin à une guerre civile qui duraient depuis 13 ans en signant un accord de paix à Paris le 23 octobre 1991. Les Nations Unies, qui aident le gouvernement de Phnom Penh à s'organiser en vue des élections prévues pour 1993, a élaboré un plan de rapatriement traitant d'importantes questions comme le transport dans les zones minées et le retour des réfugiés dans leurs propriétés et sur leurs terres. Le rapatriement des quelque 500 000 réfugiés se trouvant à la frontière thaïlandaise est censé commencer en mars 1993.

En Indonésie, l'année a été surtout marquée par des tensions à Timor-Est, où sévit une forte répression politique depuis l'invasion de l'armée indonésienne en 1975. Des soldats ont ouvert le feu, en novembre, sur un convoi funèbre à Dili, tuant et blessant de nombreuses personnes non armées. Des arrestations massives et d'autres opérations sanglantes ont suivi, malgré l'indignation de l'ensemble de la communauté internationale.

Amérique latine et Caraïbes

La démocratie ne semble pas encore être, comme beaucoup l'avaient espéré, le remède miracle à tous les maux dont souffre l'Amérique latine. Alors que certains pays, notamment la Bolivie, le Chili et l'Équateur, ont montré des signes de stabilité économique et amélioré la situation des droits de la personne, des pressions démographiques croissantes et un affaiblissement de l'économie ont contribué à créer un climat de violence, de corruption et un effondrement du système judiciaire.

En Colombie, le gouvernement a promulgué une nouvelle constitution et un important groupe de guérilla a renoncé à la violence pour participer à la vie politique du pays, alors qu'un autre groupe intensifiait ses attaques contre des cibles économiques. Ce même gouvernement a toutefois réussi à conclure une trève relative avec les cartels de la drogue.

Le président Fujimori du Pérou a annoncé des mesures économiques sévères pour faire face à une crise importante marquée par une augmentation de la corruption et de la violence. De même, on a noté une forte intensification de la corruption et des activités criminelles en Argentine, pays continuellement aux prises avec des problèmes sociaux, politiques et économiques; cette situation a été analysée dans deux documents de la série *Questions et réponses* produits par le Centre de documentation au cours de l'année.

Les pourparlers de paix entrepris entre le gouvernement et les rebelles ont donné des résultats encourageants au Salvador et, à un moindre degré, au Guatemala, alors qu'au Nicaragua, des tensions ont ressurgi entre les anciens militants contras et sandinistes. Le Panama a connu de nombreux attentats terroristes en 1991 pendant que le trafic de la drogue, la corruption et les crimes violents s'intensifiaient et que les dirigeants tentaient toujours de mettre en place une nouvelle structure politique. À l'autre bout de l'Amérique centrale, le Mexique a engagé de nouvelles discussions avec les États-Unis visant à réduire l'afflux vers le nord de réfugiés et d'émigrants mexicains.

Dans les Caraïbes, l'événement peut-être le plus frappant de 1991 a été le coup d'État en Haïti. Le renversement du président Aristide, avec les nombreuses victimes civiles et l'agitation sociale continuelle qui ont suivi, a été condamné par l'ensemble de la communauté internationale, y compris le Canada. L'isolement accru de Cuba, entraîné par le retrait des marchés et de l'aide soviétiques, a mis le gouvernement dans une position qui l'oblige à rechercher de nouveaux marchés et à élaborer de nouvelles politiques dans un contexte post-révolutionnaire.

Europe de l'Est

La plupart des pays de l'Europe de l'Est ont connu des difficultés économiques en 1991. En dépit de la hausse du chômage, de l'augmentation du crime et de la pénurie de biens de consommation et de logements, plusieurs pays ont poursuivi leur marche vers la démocratie. Des élections ont été organisées en Pologne, en Bulgarie et dans plusieurs des républiques soviétiques.

De nombreux gouvernements ont procédé à des réformes politiques et sociales : la Bulgarie s'est dotée d'une nouvelle constitution, la Tchécoslovaquie a modifié son système judiciaire, l'Union soviétique a voté une nouvelle loi sur l'émigration et la Roumanie a décidé de verser des indemnités aux chômeurs.

L'année a également été marquée par la montée du nationalisme. Dans plusieurs pays, la ferveur nationaliste a conduit à la discrimination, à des manifestations et à des actes de violence à l'égard des minorités. Les organisations antisémites d'Union soviétique se sont montrées plus actives et on craint le retour de l'antisémitisme dans de nombreux autres pays. Un certain nombre de groupes ethniques de la région ont exprimé le désir d'obtenir davantage d'autonomie et, dans certains cas, de créer leur propre État. Dans plusieurs régions de la Yougoslavie et de l'Union soviétique, des tensions ethniques ont donné lieu à une flambée de violence. En Croatie, l'une des républiques de la Yougoslavie, la situation a dégénéré en guerre civile.

En Union soviétique, le coup d'État raté du mois d'août a conduit à des modifications fondamentales des systèmes politique et judiciaire. Les gouvernements d'un certain nombre de républiques soviétiques, comme la Géorgie, le Tadjikistan et la Kirghizie, ont également eu à faire face à une forte opposition interne.

Plusieurs républiques ont déclaré leur indépendance au cours des cinq derniers mois de 1991. La Lithuanie, la Latvie et l'Estonie ont reçu la reconnaissance internationale comme États indépendants à la fin du mois d'août. Le 2 décembre le Canada reconnaissait l'Ukraine et le 25 décembre la Russie et d'autres républiques comme États indépendants. À la fin du mois de décembre, l'Union Soviétique n'existait à peu près plus, mais plusieurs anciennes républiques soviétiques annonçaient qu'elles formeraient une sorte d'organisation décentralisée, la Communauté des États indépendants, qui se pencherait sur des questions d'intérêt commun.

Ailleurs dans la région, le premier ministre de la Roumanie et les membres de son cabinet ont été obligé de démissionner à la suite d'un mouvement de protestations qui a eu lieu à Bucarest en septembre. Les élections tenues en Bulgarie ont donné une faible majorité à l'Union des forces démocratiques, secouée par des divisions internes, sur le Parti socialiste, le Mouvement des droits et libertés, à prédominance turque, détenant le reste des sièges au parlement. En Pologne, seulement 40 % de la population a participé aux élections parlementaires d'octobre. Le débat sur la future structure de l'État tchécoslovaque s'est intensifié.

Afin de tenir informés les membres de la Commission et la population en général de l'évolution rapide de la situation en Europe de l'Est et en Union soviétique, le Centre de documentation a publié en octobre *L'URSS : profil d'un pays* de même que des documents sur la Bulgarie et la Roumanie dans la série *Questions et réponses*. Un forum spécial sur l'URSS, qui a eu lieu en octobre, a été enregistré sur cassette vidéo afin d'être mis à la disposition des personnes intéressées.

La violence et les graves difficultés économiques que connaît l'Europe de l'Est ont suscité de vives inquiétudes dans les pays d'Europe de l'Ouest qui craignent un mouvement massif d'émigration vers l'ouest. Dans certains pays, notamment la République fédérale d'Allemagne et la France, la xénophobie et les problèmes économiques ont fait augmenter le degré d'intolérance vis-à-vis des étrangers. Le gouvernement italien a renvoyé de force en Albanie des milliers de chercheurs d'asile. La réaction générale des États d'Europe de l'Ouest a été d'imposer des mesures de contrôle plus strictes et de limiter l'entrée des personnes provenant d'Europe de l'Est.

LA SECTION DU STATUT DE RÉFUGIÉ

Le rôle de la Section

La Section du statut de réfugié (SSR) est un organisme quasi judiciaire formé en vertu de la *Loi sur l'immigration*, telle qu'elle a été amendée en 1988. Elle a la compétence pour déterminer si les demandeurs de statut de réfugié au Canada, dont la revendication est recevable et a un minimum de fondement, répondent à la définition légale de réfugié au sens de la Convention. La SSR entend également les demandes du ministre de l'Emploi et de l'Immigration concernant la perte du statut de réfugié de même que les demandes du ministre concernant le réexamen de la question de la reconnaissance du statut de réfugié et de l'annulation de la reconnaissance pour des motifs de fraude, de fausse indication sur un fait important ou de suppression et de dissimulation d'un fait important.

Les membres de la SSR sont investis des pouvoirs d'un commissaire nommé aux termes de la Partie I de la *Loi sur les enquêtes*, dont celui d'enjoindre par citation des personnes à comparaître comme témoins et de les interroger, de faire recueillir des éléments de preuve au Canada par commission rogatoire ou requête, de faire prêter serment et de retenir les services nécessaires à une instruction approfondie de l'affaire. Le fonctionnement de la SSR est régi par des règles de procédure approuvées par le gouverneur en conseil et qui découlent des dispositions de la *Loi sur l'immigration*.

La législation prévoit que la SSR peut compter jusqu'à 65 membres titulaires à temps plein et autant de vacataires à temps plein et à temps partiel que l'exige la charge de travail. Les membres titulaires de la SSR sont nommés à titre inamovible, sauf prévarication, pour des mandats renouvelables n'excédant pas cinq ans; pour ce qui est des membres vacataires, les mandats renouvelables sont de deux ans au maximum.

Le processus de détermination du statut de réfugié

Le processus de détermination du statut de réfugié comporte deux étapes, soit l'instruction préliminaire et l'instruction approfondie. À l'instruction préliminaire, un tribunal de deux membres, soit un arbitre du ministère de l'Immigration et un commissaire de la SSR, examinent si la revendication est recevable et si elle possède un minimum de fondement.

Les personnes dont la revendication n'est pas recevable sont celles à qui le statut de réfugié a été reconnu dans un autre pays et qui possèdent un document de voyage en cours de validité, à qui le statut de réfugié a été refusé auparavant et qui n'ont pas séjourné hors du Canada pendant plus de 90 jours, ainsi que les personnes reconnues coupables de crimes graves, qui sont des criminels de guerre ou qui présentent un danger pour la sécurité. Lorsque la demande d'une personne est reconnue recevable, le tribunal examine les preuves à l'appui de celle-ci.

Un seul membre du tribunal, ayant appliqué des critères peu sévères, peut conclure que la revendication est suffisamment fondée pour être acheminée à la deuxième étape du processus. Toutefois, les deux membres doivent être d'accord sur l'absence d'un minimum de fondement pour que la revendication soit rejetée.

Le processus d'enquête simplifié

Afin d'améliorer cette étape du processus de reconnaissance du statut de réfugié, EIC, la Direction de l'arbitrage du ministère de l'Immigration et la SSR ont instauré le processus d'enquête simplifié. Suivant ce processus, l'audience n'est en fait qu'un examen sur dossier des preuves à l'appui du minimum de fondement de la revendication. Compte tenu des pourcentages de cas déférés et acceptés, les demandeurs dont la revendication a un minimum de fondement sont déférés immédiatement à l'instruction approfondie sans devoir comparaître devant un arbitre de l'immigration et un commissaire de la SSR à l'instruction préliminaire. Ces demandeurs sont ceux dont la revendication ne serait pas contestée par l'agent chargé de présenter les cas (ACPC), qui représente le ministre, avant l'instruction préliminaire. Si l'ACPC confirme le minimum de fondement, le tribunal n'a d'autre recours que de déférer la revendication à l'étape de l'instruction approfondie.

Au cours de ce processus, les demandeurs et leur conseil présentent la documentation nécessaire à l'ACPC pour examen. Celui-ci confirme le minimum de fondement à toutes les parties concernées et la revendication est presque instantanément déférée à l'étape de l'instruction approfondie. Par contre, si l'ACPC conteste le minimum de fondement, la revendication est entendue à l'instruction préliminaire en présence de toutes les parties.

Le processus accéléré

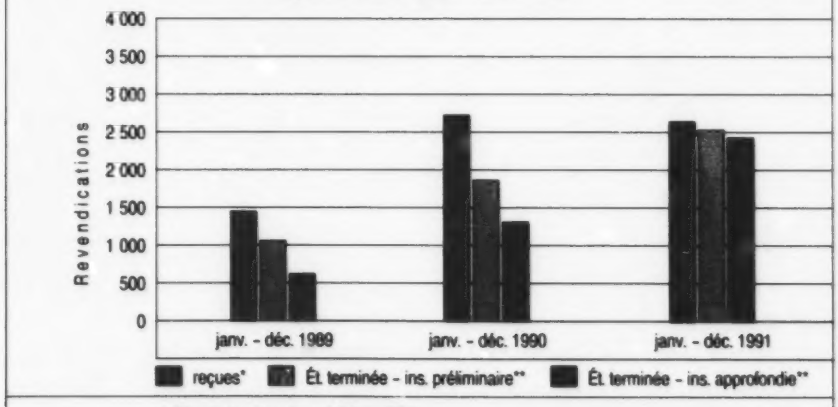
Lors de l'instruction approfondie, seule la SSR doit déterminer le bien-fondé de la revendication. Un tribunal composé de deux commissaires examine la preuve à l'appui de la revendication en tenant compte des conditions connues qui règnent dans le pays où le demandeur dit craindre d'être persécuté. Là encore, les deux commissaires doivent être d'accord pour rejeter la revendication, alors qu'il suffit de la décision favorable d'un seul d'entre eux pour que le demandeur se voit reconnaître le statut de réfugié au sens de la Convention.

Un processus accéléré a été instauré, à l'étape de l'instruction approfondie, afin d'améliorer l'efficacité du système et de permettre aux commissaires de traiter davantage de demandes. Un seul commissaire de la SSR peut ainsi octroyer le statut de réfugié si les faits et circonstances présentés dans le dossier sont particulièrement clairs. Au début du processus accéléré, l'agent d'audience étudie les demandes pour dégager toutes celles qui semblent posséder les caractéristiques essentielles permettant d'établir que la crainte d'être persécuté est fondée. Pour chaque revendication retenue, l'agent d'audience rencontre le demandeur et son conseil afin de s'entendre sur les faits fondamentaux de la revendication. Si l'on en vient à un accord, le dossier est acheminé à un seul commissaire de la SSR pour qu'il l'examine.

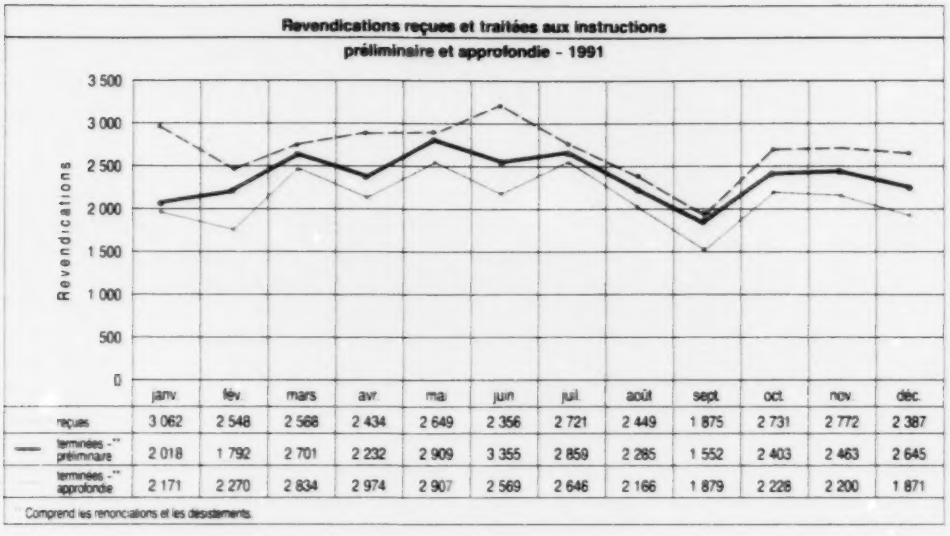
Si le commissaire décide que les renseignements au dossier semblent suffisants pour rendre une décision favorable, le statut de réfugié est alors confirmé habituellement au cours d'une rencontre officieuse à laquelle le demandeur et son conseil doivent assister. Toutefois, si le commissaire établit qu'une décision favorable ne peut être rendue en se fondant uniquement sur la preuve documentaire et sur l'entrevue, il retourne le dossier à l'agent d'audience et la revendication est alors traitée suivant le processus habituel, c'est-à-dire au cours d'une instruction approfondie devant deux commissaires.

Tout au long du processus, y compris le processus d'enquête simplifié et le processus accéléré, les demandeurs ont le droit de se faire représenter par un conseil, sont protégés par la *Charte canadienne des droits et libertés* et peuvent interjeter appel devant la Cour fédérale du Canada en cas de décision défavorable. Des interprètes sont disponibles à toutes les audiences auxquelles les demandeurs sont convoqués.

Revendications reçues et traitées aux instructions préliminaire et approfondie - Moyenne mensuelle - 1989-1991



* D'après les données révisées d'EIC.
** Comprend les renonciations et les désistements.



		janv.	fév.	mars	avr.	mai	juin	juil.	août	sept.	oct.	nov.	déc.
	reçues	3 062	2 548	2 568	2 434	2 649	2 356	2 721	2 449	1 875	2 731	2 772	2 387
—	terminées - préliminaire	2 018	1 792	2 701	2 232	2 909	3 355	2 859	2 285	1 552	2 403	2 463	2 645
	terminées - approfondie	2 171	2 270	2 834	2 974	2 907	2 569	2 646	2 166	1 879	2 228	2 200	1 871

Comprend les renonciations et les désistements.

Amélioration des procédures

Au cours de l'année écoulée, la Commission a continué d'apporter des améliorations au processus accéléré dans le but d'identifier et de traiter plus rapidement les revendications. Elle a par ailleurs augmenté le nombre de pays d'origine admissibles au processus; il est prévu, au début de 1992, de n'exclure aucun pays. Le processus pourra ainsi être adapté plus rapidement aux nouvelles réalités internationales.

De plus, les grandes régions de la Commission ont mis sur pied des équipes constituées de commissaires et d'agents d'audience chargés de recueillir des renseignements généraux sur des points géographiques précis du monde. Grâce à cette spécialisation, les commissaires peuvent juger plus efficacement le fondement objectif du dossier, ce qui a pour effet d'accélérer l'instruction. Les équipes spécialisées se réunissent régulièrement pour examiner les derniers textes parus et partager l'information sur certains pays.

L'année en bref

La moyenne mensuelle des revendications du statut de réfugié présentées au Canada est passée de 2 776 en 1990 à 2 545 en 1991. Selon les statistiques d'EIC, c'est encore le Sri Lanka et la Somalie qui se classent en tête de la liste des 10 premiers pays sources, avec la Chine, l'Iran, le Salvador et le Liban, tout comme en 1990. Toutefois, la Bulgarie ne figure plus sur la liste alors que l'URSS s'y trouve en troisième place. (Cette dernière ne faisait pas partie des 10 premiers pays l'an dernier).

Le nombre de revendications, dont l'étude s'est terminée à l'instruction préliminaire, a atteint le total de 30 055 en 1991, comparativement à 21 469 en 1990. Cette augmentation est attribuable, en grande partie, à l'emploi du processus d'enquête simplifié. Du nombre total, 53 ont été rejetées parce que jugées irrecevables, 447 ont fait l'objet d'une renonciation ou d'un désistement de la part du demandeur et 1 352 ont été refusées parce qu'elles n'avaient pas le minimum de fondement. Un total de 28 203 revendications (94 %) ont été déférées à la SSR pour instruction approfondie. Le pourcentage de cas déférés pour les principaux pays sources comme la Chine, le Salvador, l'Iran, le Liban, la Somalie et le Sri Lanka a continué d'être élevé, aux environs de 98 à 99 %.

À l'instruction approfondie, les commissaires ont entendu 28 181 revendications au cours de l'année. À la fin de 1991, 13 456 revendications étaient en instance (comparativement à 13 512 l'année précédente). Ce chiffre englobe toutes les revendications déférées devant la

SSR et n'ayant pas fait l'objet d'une décision, favorable ou défavorable, ou ayant fait l'objet d'une renonciation ou d'un désistement. Compte tenu de la vitesse à laquelle les revendications sont actuellement examinées par la SSR, ces cas pourront être jugés dans un délai de quatre à cinq mois.

En 1991, 26 941 décisions ont été rendues; 19 425 demandes ont été acceptées et 7 516 ont été refusées. Encore 1 339 demandes ont fait l'objet d'une renonciation ou d'un désistement à l'étape de l'instruction approfondie. À la fin de l'année, il y avait 2 687 revendications qui avaient été étudiées mais au sujet desquelles aucune décision n'avait été prise.

Le taux d'acceptation à l'étape de l'instruction approfondie, en tenant compte des renonciations et des désistements ainsi que des décisions favorables et défavorables, a été de 69 % en 1991, par rapport à 77 % en 1990 et 88 % en 1989, la première année d'activité de la SSR. Les taux d'acceptation à l'instruction approfondie ont continué d'être élevés, entre 85 % et 95 %, pour les pays sources traditionnels comme le Sri Lanka, la Somalie, l'Iran et l'Éthiopie. Les pourcentages ont augmenté légèrement, à 83 %, pour le Liban et ont subi une faible chute, à 71 % et 62 % respectivement, pour le Salvador et la Roumanie. On a enregistré une forte hausse dans le cas de l'URSS, alors que les résultats obtenus par la Chine et la Bulgarie ont diminué considérablement par rapport à 1990.

Taux d'acceptation globaux
Instructions préliminaire et approfondie

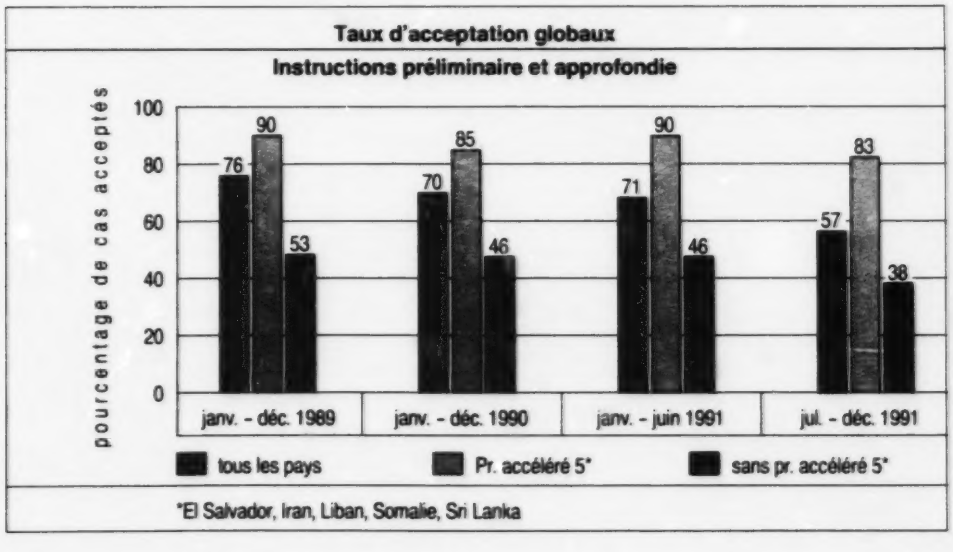
Pays	1990	1991
Chine	43%	21%
El Salvador	76%	70%
Éthiopie	82%	82%
Ghana	36%	34%
Iran	88%	86%
Liban	77%	82%
Pakistan	82%	62%
Somalie	92%	91%
Sri Lanka	88%	95%
URSS	49%	66%

Le taux global d'acceptation, si l'on tient compte des résultats des deux paliers d'audience, a été de 64 % en 1991, comparativement à 70 % en 1990 et 76 % en 1989.

Situations influant sur la Section

La charge de travail

L'année dernière, la Commission s'était donné comme objectif pour 1991 de réduire à trois mois le délai moyen entre le moment où le cas est déféré à la SSR et le moment où l'étude est terminée à l'instruction approfondie. Le but a été presque atteint dans la plupart des régions. Cette réussite est notamment attribuable au



fait que la Section a eu davantage recours au processus accéléré, à l'ouverture d'un deuxième bureau à Toronto en janvier 1991, aux modifications apportées à l'étape de l'instruction approfondie qui permettent de lire directement dans le dossier les informations incontestées et à la gestion plus efficace du temps des commissaires. Les mesures prises pour améliorer l'efficacité et la productivité de la Commission, après maintes consultations auprès des avocats spécialistes de l'immigration, n'ont eu aucun effet sur l'équité du processus d'audience de la Commission.

Ce n'est toutefois pas la Commission qui décide de la charge de travail totale à laquelle elle doit faire face. Des facteurs internationaux, comme l'application de politiques et de mesures plus strictes en Europe de l'Ouest, pourraient faire augmenter de façon spectaculaire et imprévisible le nombre de demandeurs entrant au Canada, dans un avenir plus ou moins rapproché. La Commission continuera d'évaluer si elle peut traiter dans des conditions satisfaisantes toutes les demandes qui lui sont soumises et apportera d'autres améliorations au besoin.

Ajournements

Il avait été fait mention, dans le rapport annuel de l'année dernière, de la question des demandes incessantes d'ajournements présentées par le conseil des demandeurs. L'ajournement est une procédure normale du processus lorsqu'il est justifié, mais les demandes répétées et sans fondement ne font que ralentir l'examen des dossiers et empêcher la Commission de rendre les décisions rapides qu'attendent les demandeurs. Afin d'essayer de remédier à la situation, la Commission a publié des *Règles de pratique* à l'intention des membres de la profession juridique qui renferment de nouvelles directives visant à éliminer les ajournements inutiles.

Principaux pays sources de réfugiés - 1991
par région

Québec/Atlantique	Ontario	Prairies	C.-B.	National
Somalie (1 143)	Sri Lanka (3 061)	El Salvador (133)	Chine (423)	Sri Lanka (3 775)
Liban (1 040)	Somalie (2 485)	URSS (42)	Iran (346)	Somalie (3 663)
URSS (837)	Iran (856)	Chine (38)	El Salvador (211)	Chine (1 814)
Sri Lanka (652)	Chine (854)	Pakistan (33)	Bulgarie (70)	Iran (1 635)
Roumanie (551)	Ghana (717)	Roumanie (31)	Liban (62)	Liban (1 597)
Chine (499)	El Salvador (518)	Guatémala (31)	Inde (49)	URSS (1 409)
Iran (425)	Pakistan (516)	Liban (29)	Guatémala (48)	El Salvador (1 270)
Seychelles (424)	URSS (492)	Pologne (19)	Sri Lanka (48)	Ghana (1 135)
El Salvador (408)	Éthiopia (491)	Nicaragua (18)	URSS (38)	Bulgarie (881)
Inde (388)	Bulgarie (482)	Somalie (14)	Ghana (27)	Pakistan (873)
		Sri Lanka (14)		

Éthique

La Commission a par ailleurs adopté une procédure permettant aux commissaires de porter plainte contre les conseils qui font preuve d'un manque d'éthique. Même si ce problème est rare, il survient tout de même parfois. La Commission suivra cette nouvelle procédure afin d'aviser les groupes professionnels responsables de tout manquement aux règles de la déontologie. Les plaintes portées contre les commissaires sont transmises au président aux fins d'enquête et pour déterminer les mesures à prendre.

Renvois

Comme cela a déjà été souligné depuis la mise en place de l'actuel système de détermination du statut de réfugié, la clé du succès ne réside pas seulement dans l'impartialité et la rapidité des jugements mais également dans le renvoi immédiat des demandeurs qui ne sont pas considérés comme des réfugiés au sens de la Convention ou qui n'ont pas le droit de demeurer au Canada pour tout autre motif. Étant donné que le Canada doit indiquer clairement à la communauté internationale qu'il ne peut tolérer que l'on abuse de ses valeurs et traditions humanitaires, la Commission appuie le récent engagement du ministre qui veut faire preuve de plus de sévérité dans l'application des mesures d'expulsion du ministère de l'Immigration.

SECTION D'APPEL DE L'IMMIGRATION

Le rôle de la Section

La Section d'appel de l'immigration (SAI) est un tribunal indépendant accessible à certaines catégories de personnes à qui l'autorisation de séjour au Canada a été refusée ou dont le renvoi a été ordonné. La SAI statue également dans les cas de citoyens canadiens et de résidents permanents dont un parent s'est vu refuser la résidence permanente au Canada par un agent d'Emploi et Immigration Canada.

La SAI se compose d'au plus 30 membres titulaires et d'autant de membres vacataires que peut exiger la charge de travail. Les commissaires sont en poste dans quatre bureaux régionaux, à Montréal, à Toronto, à Winnipeg et à Vancouver. La compétence et les pouvoirs de la SAI sont énoncés à la Partie IV de la *Loi sur l'immigration*. De plus, ce sont les Règles de la Section d'appel de l'immigration qui dictent ses pratiques et procédures.

Les citoyens canadiens ou les résidents permanents du Canada peuvent interjeter appel devant la SAI du rejet par un agent d'immigration ou un agent des visas de la demande parrainée d'établissement au Canada de parents en invoquant soit une question de droit ou de fait, soit des raisons d'ordre humanitaire justifiant une mesure spéciale. Lorsque la SAI accueille un appel relatif à la demande parrainée d'établissement d'un parent, le ministre de l'Emploi et de l'Immigration doit faire poursuivre l'examen de la demande par un agent d'immigration ou par un agent des visas.

Les résidents permanents du Canada ou le titulaire d'un permis de retour en cours de validité, dont le renvoi du Canada a été ordonné (pour des raisons telles que la perpétration d'un crime grave), peuvent interjeter appel devant la SAI en invoquant soit une question de droit ou de fait, soit le fait que, en raison des circonstances particulières de l'espèce, ils ne devraient pas être renvoyés du Canada.

La SAI peut soit accueillir ou rejeter un appel, soit ordonner de surseoir à l'exécution d'une ordonnance de renvoi. La responsabilité d'appliquer cette ordonnance revient à Emploi et Immigration Canada. Lorsque la SAI ordonne de surseoir à l'exécution d'une ordonnance de renvoi, elle a le pouvoir de fixer et de modifier les conditions de séjour d'une personne au Canada. Si le demandeur ne respecte pas ces conditions, il peut être amené à comparaître à nouveau devant la Section, qui peut annuler le sursis et rejeter l'appel.

Un appel est interjeté devant la SAI par l'établissement d'un avis d'appel et la signification de ce dernier à un agent d'immigration, à un arbitre d'immigration ou à la SAI. Toutes les affaires dont est saisie la SAI sont entendues en audiences publiques et des interprètes sont mis à la disposition des parties. Toutefois, à la requête d'une partie, la SAI peut, si elle le juge à propos, ordonner le *huis clos*.

À l'audience, des éléments de preuve sont présentés par écrit, des témoins sont entendus et des arguments juridiques sont exposés. La SAI est tenue de fournir par écrit le détail des motifs de sa décision dans le cas de tout appel interjeté par le répondant d'un parent dont la demande d'établissement a été rejetée. Dans tous les autres cas, les motifs ne sont fournis par écrit qu'à la requête de l'une des parties.

La SAI a les attributions d'une cour supérieure d'archives. Elle peut, à ce titre, enjoindre par citation à des personnes de comparaître comme témoin devant elle, exiger la production et l'examen de pièces et exécuter des ordonnances. Il peut être interjeté appel des décisions de la SAI devant la Cour d'appel fédérale, moyennant autorisation.

L'année en bref

Le premier janvier 1991, il restait 1 185 appels et actions connexes en instance de 1990. Au cours de l'année, la Section a reçu 1 011 nouveaux cas, dont 221 appels d'une ordonnance de renvoi, 630 appels interjetés par des répondants, 16 appels interjetés par le ministre, 137 requêtes, y compris des demandes de révision de sursis à l'exécution d'une ordonnance de renvoi, trois demandes de retour au Canada aux fins d'appel et quatre demandes de mises en liberté en attendant l'audience.

Dans 163 cas, les appelants, la majorité des répondants de parents ayant fait une demande de droit d'établissement, ont renoncé à leur appel au cours de l'année.

En 1991, les commissaires de la SAI ont décidé 766 cas et il restait un total de 1 355 appels et actions connexes en instance le 31 décembre 1991, dont 405 cas où l'on attendait des documents.

En ce qui concerne les 186 cas interjetés aux termes de l'article 70 de la *Loi sur l'immigration* (ordonnances de renvoi), cinq ont été accueillis en droit, 20 ont été accueillis en équité, 78 ont été rejetés en droit et en équité, 45 ont donné lieu à un sursis, 30 ont été rejetés pour défaut de compétence ou de poursuite et huit ont fait l'objet d'une renonciation ou d'un désistement.

Quant aux 356 appels interjetés aux termes de l'article 77 de la *Loi sur l'immigration* (rejet d'une demande parrainée d'établissement), 105 ont été accueillis en droit, 76 ont été accueillis en équité, 81 ont été rejetés en droit et en équité, 94 ont été rejetés pour défaut de compétence ou de poursuite.

Situations influant sur la Section

Nouveaux appels interjetés

La Section prévoit un accroissement de la charge de travail dans les années à venir. Un certain nombre de facteurs justifient cette prévision, notamment les demandes parrainées d'établissement de parents proches par des personnes s'étant installées au Canada en vertu du programme d'élimination de l'arriéré et aux termes du processus de reconnaissance du statut de réfugié, et les changements annoncés portant sur les catégories d'immigrants pouvant entrer au Canada en vertu des modifications réglementaires et législatives apportées à la *Loi sur l'immigration* et qui devraient entrer en vigueur en 1992.

La modification proposée aux définitions de «fils à charge» et «fille à charge» devrait influer sur la charge de travail de la Section, sans toutefois avoir d'effet sur les appels existants. La nouvelle proposition vise à réduire le nombre de demandeurs pouvant être considérés comme personnes à charge principalement au titre de l'âge et de l'état matrimonial. On s'attend à ce qu'il y ait davantage de refus par les agents des visas à l'étranger, ce qui devrait normalement faire accroître la charge de travail de la Section.

La récente déclaration du ministre de l'Emploi et de l'Immigration concernant l'application plus stricte de la Loi, en particulier dans les cas où les personnes sont accusées de crime, devrait avoir des répercussions sur le nombre de requêtes de réouverture d'appels interjetés contre des ordonnances de renvoi et que la Section a déjà rejetés. Après le rejet d'un appel, c'est le ministère de l'Immigration, et non la Section, qui est responsable de faire appliquer l'ordonnance de renvoi. Les tribunaux ont toutefois statué que la Section avait juridiction sur les cas tant que les personnes n'étaient pas expulsées du Canada. La Section est donc tenue de réouvrir une enquête lorsqu'une personne en fait la demande sur la base de faits nouveaux importants s'étant produits pendant la période au cours de laquelle on lui a permis de demeurer au Canada, depuis le rejet de son appel. La Section s'attend à un accroissement de sa charge de travail si le ministère fait appliquer la Loi de façon plus sévère.

Enfin, la charge de travail de la Section pour l'année à venir pourrait être touchée par les modifications devant être apportées à la définition du terme «adopté» contenue dans le ***Règlement sur l'immigration***. On peut en dire autant pour les changements qui porteront sur les dispositions de la ***Loi sur l'immigration*** relatives à la non-admissibilité pour raisons de santé.

Un juste milieu entre l'équité et la protection de la société

L'un des éléments importants que la Section doit considérer lorsqu'elle rend des décisions en rapport avec des appels interjetés par des résidents permanents qui risquent d'être expulsés en raison d'une condamnation criminelle est la nécessité de soupeser d'une part les intérêts individuels de ces résidents et d'autre part la sécurité de l'ensemble de la population canadienne. Lorsqu'un appelant habite le Canada depuis plusieurs décennies, il est nécessaire d'évaluer les faits avec une certaine compassion. Même si les tribunaux considèrent qu'une expulsion ne constitue pas une «sanction» à proprement parler, il peut être très pénible pour une personne qui réside au Canada depuis son tout jeune âge d'être expulsée de ce qui est devenu «son» pays, malgré le fait qu'elle n'en est pas citoyenne. Pour juger un appel sur toutes les circonstances de l'affaire, il faut tenir compte d'un certain nombre de facteurs.

Évaluation de l'impact du témoignage de la victime

La Section doit tenir compte d'une autre question dans ses délibérations : devrait-elle ou non prendre en considération le témoignage de la victime en décidant si l'appel d'une ordonnance de renvoi doit être accueilli.

La Section est généralement d'avis que les torts subis par la victime sont pris en considération par l'instance criminelle au moment où cette dernière détermine la peine exigée par la société pour le crime commis. Il serait inapproprié de la part de la Section de réévaluer l'impact du témoignage de la victime puisqu'une expulsion n'a pas été prévue comme étant une punition. Toutefois, la Section prend en considération le témoignage des victimes si ce témoignage a un lien direct avec les circonstances entourant l'infraction ou si l'appelant continue ou pose à nouveau certains gestes. Cette question sera tranchée incessamment par la Cour d'appel fédérale.

Affaires importantes

La Cour d'appel fédérale a rendu des décisions dans des affaires dont avait été saisie la Section d'appel de l'immigration au cours de l'année. Voici quelques-uns des cas importants :

- Dans *Aujla, Kulwant Kaur* c.*M.E.I.* (C.A.F., No A-520-89), le 4 mars 1991, la Cour a jugé que la Section d'appel avait négligé de tenir compte de tous les faits pertinents lorsqu'elle a refusé de chercher des considérations humanitaires qui auraient pu justifier une mesure spéciale. Ces faits comprenaient la modification possible du visa de l'appelante en fonction du mariage qu'elle a de fait contracté par suite du refus de son fiancé de l'épouser, et le stigma social qui la marquerait si elle devait retourner en Inde.

- Dans *M.E.I.* c. *Burgon, David Ross* (C.A.F., No A-17-90), le 22 février 1991, la Cour a confirmé la décision de la Section selon laquelle une personne n'appartient pas à une catégorie non admissible si la condamnation criminelle dont elle a fait l'objet n'est ensuite plus considérée comme telle par la loi du pays où elle a été prononcée. La loi dans le pays en question visait le même but que la loi canadienne, à savoir protéger les personnes méritantes contre les effets néfastes d'un dossier criminel.

- Le 22 juillet 1991, le ministère de l'Emploi et de l'Immigration reçoit l'autorisation d'interjeter appel devant la Cour d'appel fédérale contre la décision de la Section dans *Cookson, Michael Edward* c. *M.E.I* (S.A.I. V90-00972), le 25 avril 1991, qui a permis à un appelant, dans le cadre d'un appel contre une mesure d'expulsion, de témoigner lors d'une conférence téléphonique. La Section d'appel a jugé qu'elle devait faire preuve de souplesse dans cette affaire et qu'il était acceptable de procéder à une conférence téléphonique en raison du fait que le domicile de l'appelant ne se trouvait pas à une «distance raisonnable» des bureaux de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié. Au moment de la préparation du présent rapport annuel, la Cour d'appel fédérale n'avait pas encore entendu l'appel.

LA SUBDIVISION DE L'ARRIÉRÉ

La Subdivision et le programme d'élimination de l'arriéré

La Subdivision de l'arriéré a été créée en 1989 pour examiner les quelque 95 000 revendications du statut de réfugié qui n'avaient pas été réglées avant l'entrée en vigueur du nouveau processus de détermination du statut de réfugié, le 1er janvier 1989. Lorsqu'elle fonctionnait à plein rendement, la Subdivision était composée de 50 commissaires localisés à Toronto, Montréal et Vancouver mais qui pouvaient aussi tenir des audiences dans toutes les régions du Canada. Comme le travail de la Subdivision est presque terminé dans de nombreuses régions, un certain nombre de commissaires ont été mutés à la Section du statut de réfugié de façon à mieux servir la Commission.

Le rendement du programme d'élimination de l'arriéré a augmenté considérablement en 1990. Le processus d'audience, auquel participe la Commission, a augmenté son efficacité de plus de 500 % dans les 12 mois suivant le milieu de 1989.

Dans le programme d'élimination de l'arriéré, le processus de détermination est semblable à celui de l'instruction préliminaire habituelle, à ceci près que les demandeurs peuvent solliciter le droit d'établissement immédiatement après l'étape de l'instruction préliminaire. Le programme d'élimination de l'arriéré est contrôlé par Emploi et Immigration Canada. Le rôle des commissaires de la Subdivision se limite à déterminer si chaque revendication, examinée lors d'une audience, est recevable et a un minimum de fondement d'après la définition d'un réfugié au sens de la Convention énoncée dans la *Loi sur l'immigration*.

L'audience a lieu devant un tribunal composé de deux membres, à savoir un arbitre du ministère de l'Immigration et un commissaire de la Subdivision de l'arriéré. Au cours de l'audience, le demandeur du statut de réfugié et le représentant du ministre, l'ACPC, exposent leurs arguments sur le fond de la revendication. Si l'ACPC ne conteste pas la revendication, le demandeur peut automatiquement solliciter le statut de résident permanent. Si l'affaire est contestée, le tribunal de deux membres entend les preuves et décide si la revendication a un minimum de fondement. Il suffit qu'un seul membre du tribunal se prononce en faveur du demandeur de statut pour que la revendication soit considérée comme possédant un minimum de fondement, alors que les deux membres doivent être d'accord pour que la demande soit rejetée. Chaque revendication est examinée individuellement à la lumière des circonstances particulières de l'affaire et des conditions existantes dans le pays d'origine du demandeur.

Dans le cas des revendications ayant un minimum de fondement, le demandeur est assujetti aux critères habituels d'immigration concernant la santé et d'autres facteurs avant de pouvoir obtenir le statut de résident permanent. Si la demande est rejetée, les fonctionnaires d'Emploi et Immigration Canada examinent le cas et déterminent s'il existe en l'espèce des raisons d'ordre humanitaire justifiant l'autorisation de rester au Canada. Dans la négative, le demandeur est frappé d'une ordonnance de renvoi.

L'année en bref

En 1991, les activités de la Subdivision se sont intensifiées dans les quatre régions. Quelque 13 202 revendications ont été entendues lors d'audiences et étudiées complètement. De ce nombre, 6 881 (52,1 %) n'ont pas été contestées par l'ACPC, qui a préféré ne pas débattre des faits de l'espèce.

Un total de 1 148 revendications (8,7 %) ont fait l'objet de décisions favorables de la part de l'arbitre ou du commissaire (ou des deux). Quelques revendications ont été jugées irrecevables et le tribunal a rejeté 4 564 demandes (34,6 %). Dans 609 cas (4,6 %), les demandeurs ont soit renoncé à leur revendication, soit omis de se présenter à l'audience. Pour les 6 321 contestations, le taux d'acceptation a été de 20 %.

Les principaux pays d'origine des demandeurs acceptés dans le cadre du programme étaient le Sri Lanka, le Salvador, l'Iran, le Liban, le Guatémala et la Somalie, alors que les demandeurs rejetés provenaient surtout de Trinité-et-Tobago, de l'Inde, de Fidji, du Ghana, de la Jamaïque et de la Turquie.

La prochaine étape

Dans toutes les régions du Canada à l'exception de Toronto, le programme d'élimination de l'arriéré est presque terminé. Il s'est achevé dans les régions de l'Atlantique et des Prairies au cours du troisième trimestre de 1991 et à Vancouver à la fin de l'année. Au rythme actuel, Montréal devrait cesser ses activités au plus tard fin mars 1992. Seule l'Ontario possède encore un nombre important de revendications à traiter ; cela n'est pas surprenant étant donné que 70 % de la charge de travail est concentrée dans la région de l'Ontario.

Le ministre de l'Emploi et de l'Immigration a annoncé qu'il prolongeait le programme jusqu'en décembre 1992 pour l'Ontario et qu'il croyait que l'examen de tous les dossiers serait terminé d'ici là. La Commission continuera de travailler de concert avec le personnel du ministère de l'Immigration afin que cet objectif soit atteint tout en respectant l'obligation de traiter chaque demande avec impartialité et équité, aux termes de la Loi et de la *Charte canadienne des droits et libertés*.

Dans les régions du Canada où le programme est achevé, les commissaires de la Subdivision ont été mutés à la Section du statut de réfugié pour le reste de leur mandat. Ils pourront ensuite être recommandés pour tout nouveau mandat au sein de la SSR.

Le programme d'élimination de l'arriéré, qui a permis de faire face au plus grand afflux de revendications du statut de réfugié dans l'histoire du Canada, aura des répercussions pendant plusieurs années sur le système canadien d'immigration en raison du nombre de personnes qui sont autorisées à s'établir au Canada et qui pourront parrainer des parents vivant à l'étranger.

Organisation de la Commission

Le président est le premier dirigeant de la Commission. Son rôle est de surveiller la gestion des ressources de la Commission, de voir à ce que celle-ci atteigne les buts et objectifs fixés par la législation et de diriger les commissaires et les cadres.

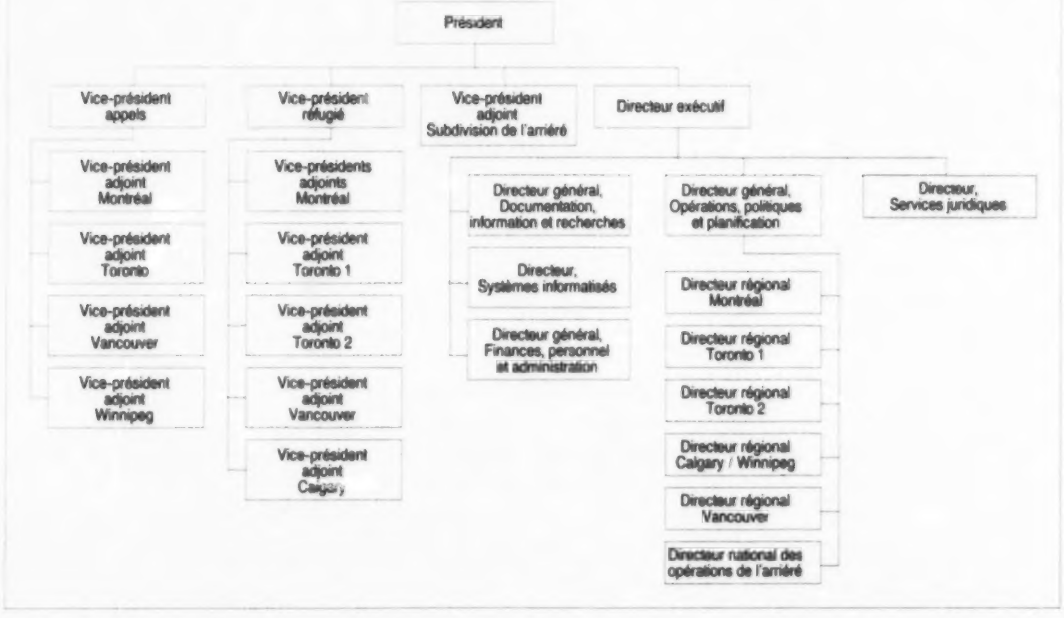
La Section du statut de réfugié (SSR) et la Section d'appel de l'immigration (SAI) sont chacune dirigées par un vice-président dont le rôle est d'établir des normes de rendement et de productivité et d'en surveiller l'application, d'orienter le travail des commissaires et de veiller à ce que les modifications apportées à la politique et au processus soient mises en oeuvre.

Les vice-présidents sont assistés de vice-présidents adjoints (VPA) qui se trouvent dans chaque bureau régional et qui sont rattachés aux sections. En plus d'être responsables des commissaires oeuvrant dans leur région, ces derniers sont chargés de répartir le travail et les ressources. Le vice-président adjoint de la Subdivision de l'arriéré doit établir le calendrier de travail et contrôler le rendement des commissaires affectés au programme d'élimination de l'arriéré. Au cours de la dernière année, il a également été nommé responsable des activités de la SSR dans les régions de l'Atlantique et d'Ottawa.

L'autorité administrative de la Commission est le directeur exécutif à qui il incombe de mettre en oeuvre et de gérer les politiques, les systèmes et les processus administratifs essentiels pour permettre à la Commission de s'acquitter des responsabilités que lui confère la Loi.

Chacun des cinq bureaux régionaux est dirigé par un directeur régional qui rend compte au siège de la Commission par l'entremise du directeur général, Opérations, politiques et planification. Les directeurs régionaux assurent un soutien direct sur le plan administratif, financier et du personnel aux vice-présidents adjoints et répartissent la charge de travail de façon à tirer le maximum des ressources disponibles.

Organigramme administratif de la CISR, 1991



Le rôle des commissaires et des agents d'audience

Conformément aux responsabilités qui incombent à la CISR, les commissaires ont été choisis de façon à représenter la vaste mosaïque culturelle et ethnique du Canada. Ils proviennent d'horizons variés, dont le milieu universitaire, les organismes gouvernementaux, les groupes ethnoculturels, les organisations sans but lucratif et le grand public. Ils ont été (et continuent d'être) choisis en fonction de leur intérêt manifeste pour les questions relatives aux réfugiés et à l'immigration et de leur bonne connaissance des situations influant sur les réfugiés, du droit administratif ou de la jurisprudence canadienne.

Les commissaires siègent aux audiences, pèsent les faits, répondent aux exposés présentés par les avocats, évaluent la crédibilité des demandeurs et des intervenants et rendent des décisions motivées relativement à des revendications dans lesquelles les preuves subjectives l'emportent souvent sur les preuves objectives.

Lorsqu'ils se prononcent sur une demande, les commissaires de la SSR doivent être en mesure d'interpréter la loi, d'appliquer la jurisprudence pertinente et d'appliquer de manière exacte et avec compassion la définition d'un réfugié au sens de la Convention dans des cas qui comportent des éléments personnels et qui reflètent la situation connue et changeante des pays que les demandeurs tentent de fuir. Afin de traiter équitablement toutes les revendications qui leur sont soumises, les commissaires doivent faire preuve de compréhension, de sensibilité et d'impartialité.

À cette fin, les commissaires de la SSR sont assistés par des agents d'audience dont le rôle est de veiller à ce que tous les éléments de preuve pertinents et disponibles soient portés à la connaissance du tribunal. Les agents d'audience sont des intervenants neutres dans le processus; ils ne peuvent prendre position quant à une revendication. Leur rôle est plutôt de travailler avec le conseil pour accélérer le traitement des cas, d'aider les demandeurs à présenter les faits et de fournir, sur demande, un résumé complet des éléments de preuve, des questions de droit et de faits que le tribunal doit considérer avant de rendre sa décision.

Section des audiences

Le rôle de la Section des audiences est d'orienter et de former les commissaires et les agents d'audience relativement aux questions de fond et de procédure qui surviennent pendant les audiences au Canada. On vise ainsi à faciliter et favoriser l'uniformité des décisions rendues. En outre, la Section des audiences assure la direction fonctionnelle des agents d'audience dans les régions.

La Section des audiences est responsable de la préparation et de la distribution des *Exposés de position privilégiée* qui s'adressent aux commissaires et qui portent sur des questions relatives à l'application de la définition d'un réfugié au sens de la Convention. Elle doit produire également les *Procédures d'audience de la SSR*. Des versions provisoires de ces documents sont à être distribuées, aux fins de consultation, aux commissaires, au personnel, aux avocats spécialistes de l'immigration, aux universitaires et à d'autres personnes concernées, avant la préparation de la version finale. Même si les commissaires ne sont pas tenus d'adopter les mêmes positions et de faire les mêmes analyses que celles présentées dans les *Exposés de position privilégiée*, ils sont censés s'en inspirer lorsqu'ils rédigent les motifs de la décision. Tous les documents publiés par la Section sont mis à la disposition des avocats et du grand public.

Perfectionnement professionnel

Le perfectionnement professionnel des commissaires et du personnel demeure toujours une priorité pour la Commission. Au cours de l'année, le vice-président de la Section du statut de réfugié a présidé le Comité de perfectionnement professionnel. Ce comité est en train d'élaborer une série d'objectifs définis et d'établir les mesures à prendre pour les réaliser.

Tout au long de leur mandat, les commissaires et les agents d'audience

participent à une formation continue; chaque commissaire consacre au moins un jour et demi par mois à des activités de formation. L'année dernière, le programme de perfectionnement a comporté des séances d'information sur certains pays (notamment la Chine, l'URSS et la Bulgarie) et sur la situation générale en Europe de l'Est et en URSS ainsi que des ateliers de rédaction de motifs de décision. Des experts internationaux, des professionnels du monde de la justice et des personnes associées à tous les aspects du processus de reconnaissance du statut de réfugié sont invités à participer à ces activités. Le programme vise par ailleurs à sensibiliser les commissaires aux questions interculturelles et aux circonstances particulières influant sur les revendications du statut de réfugié déposées par des femmes. Les séminaires régionaux et les séances de formation sont couramment enregistrés sur bande vidéo; les enregistrements sont mis à la disposition de tous par le Centre de documentation.

De plus, la Commission a élargi, l'année dernière, son programme aux interprètes qui viennent en aide pendant les audiences aux personnes concernées ou aux témoins qui sont sourds ou qui ne comprennent ni ne parlent la langue dans laquelle se déroule la procédure.

Le programme d'accréditation des interprètes a été élaboré conjointement par la Commission et Emploi et Immigration Canada, les deux organisations étant responsables d'offrir un service d'interprétariat adéquat lors de toute procédure en matière d'immigration et de revendication du statut de réfugié.

Les interprètes possèdent une formation et une expérience variées. Le programme d'accréditation, mis au point en collaboration avec le Secrétariat d'État, sera un moyen objectif et uniforme de faire en sorte que les interprètes possèdent les normes requises pour offrir un service d'interprétation.

Jusqu'ici, 16 groupes d'interprètes de langues différentes ont participé au programme et 17 autres devraient s'ajouter dans un avenir rapproché. Le programme d'accréditation ne modifiera en aucune façon la nature du travail effectué par les interprètes mais servira à compléter leur formation. Les interprètes accrédités continueront d'être orientés, formés, contrôlés et, au besoin, réévalués, de façon suivie.

Le Centre de documentation

Le Centre de documentation de la Commission de l'Immigration et du statut de réfugié (CDCISR) a pour mission de répondre aux besoins en renseignements, à la fois de la Section du statut de réfugié et de la Section d'appel de l'immigration. Son mandat repose sur le principe qu'il est essentiel de disposer de renseignements pertinents pour rendre des décisions éclairées. À cet effet, les publications et les bases de données du Centre de documentation ne renferment que des éléments provenant de sources accessibles au public et vérifiables.

Une composante importante de son mandat exige en outre que le Centre fasse fonction de ressource en matière d'affaires publiques et d'information concernant les réfugiés, les droits de la personne et la migration. En 1991, le Haut-commissaire des Nations Unies pour les réfugiés, M^me^ Sadako Ogata, a reconnu le travail méritoire du CDCISR en ce qui a trait à l'élaboration de nouvelles normes d'excellence en matière de cueillette, de traitement et de diffusion de l'information sur les droits de la personne en affirmant publiquement que le Centre était un «modèle à suivre dans le domaine du partage de l'information».

Grâce à ses systèmes automatisés, le Centre de documentation a pu continuer à jouer un rôle important au sein des réseaux national et international de partage de l'information. Quelques-unes de ces bases de données ont d'ailleurs été considérablement élargies en 1991 :

- La base de données REFDEC, qui contient un choix de décisions rendues par la SSR, a été mise à la disposition du grand public en collaboration avec QL (QUICKLAW) Systems Ltd.;

- le nombre de réponses données par l'intermédiaire de REFINFO à la suite de demandes de renseignements, a dépassé les 6 000 l'année dernière;

- la base de données bibliographiques REFBIB est passée à plus de 3 500 titres; et

- des bases de données ont été mises sur pied pour les *Profils de pays*, la série *Questions et réponses*, les *Profils culturels* et la *Revue de presse indexée*, tous publiés par le Centre de documentation.

Par ailleurs, une base de données, qui renferme les renseignements pertinents sur les tendances et les caractéristiques des mouvements migratoires, a été perfectionnée en vue de mettre au point un système efficace d'alerte rapide et d'orienter la recherche. L'accès direct à plusieurs bases de données de presse, complète le système de bas es de données mis sur pied par le CDCISR et permet une mise à jour quotidienne.

Le Centre de documentation de la Commission joue un rôle important au sein du réseau international de partage de l'information sur la situation des droits de la personne, les courants migratoires et les mouvements de réfugiés. À cet égard, les bases de données constituent un outil indispensable dans la création et le maintien de liens à plusieurs niveaux. Ces liens sont assurés par le respect des normes internationales qui permet le partage rapide de l'information avec des bases de données extérieures. Le Centre de documentation classe l'information selon les formats HURIDOCS (Système de documentation sur les droits de la personne) et utilise la terminologie uniformisée du *Thésaurus international relatif aux réfugiés* (Dordrecht: Martinus Nijhoff, 1989).

Les profils de pays produits par le Centre constituent une source importante de renseignements sur les conditions socio-économiques et la situation des droits de la personne dans les pays d'origine des demandeurs entrant au Canada. Comme ces profils traitent d'un grand nombre de sujets, il est nécessaire de les réviser continuellement afin de tenir compte des changements qui surviennent. En 1991, le Centre a publié de nouveaux profils de pays et des mises à jour portant notamment sur l'URSS, la Yougoslavie, la Chine, la Somalie, le Ghana et le Salvador.

De plus, des profils culturels ont été publiés, au cours de l'année, sur les traditions de certains groupes comme les Indo-Fidjiens, les Chiites et les Sunnites, les Campésinos et les Ahmadiyyas. Le Centre a également continué de traiter adéquatement des principaux événements internationaux dans sa série *Questions et réponses*, avec des exposés sur les Territoires occupés, la Bulgarie, la Roumanie et l'Argentine.

La Section des services de renseignements répond aux questions posées par les intervenants au processus de détermination du statut de réfugié. Cette année, la Section a répondu à 2 400 demandes de renseignements.

Le Centre de documentation a lancé, l'année dernière, la *Revue de presse indexée* (RPI). Publiée chaque semaine, la RPI renferme les derniers articles de presse concernant plus de 20 pays sources et fournit ainsi des renseignements récents sur les changements survenant sur le plan politique, juridique et des droits de la personne dans les pays qui intéressent la Commission. Grâce à son index détaillé, on a facilement accès aux principaux sujets et événements.

Le Centre des ressources du siège de la Commission à Ottawa possède maintenant plus de 3 500 documents. Les centres de documentation régionaux de Vancouver, Calgary, Toronto et Montréal disposent de la plupart des ressources disponibles au siège, soit des ouvrages de référence, une variété de revues et de journaux et les bases de données du CDCISR; ils permettent également d'avoir accès à toute l'information se trouvant au Centre de documentation national. Les ressources de tous les centres, national et régionaux, sont mises à la disposition des commissaires, et du personnel de la CISR et du grand public.

Le Centre de documentation continue d'être reconnu mondialement pour la qualité des renseignements qu'il met à la disposition du réseau international de partage de l'information. Afin de faciliter l'échange de l'information, le Centre est en liaison directe avec le Centre de documentation du

Haut-commissariat des Nations Unies pour les réfugiés à Genève, par l'intermédiaire du réseau international IRENE.

Afin de promouvoir les liaisons nationales et internationales, le Centre a accueilli notamment des chercheurs du Système de documentation sur les droits de la personne (HURIDOCS) situé à Oslo, et des Services d'immigration et de naturalisation (INS) des États-Unis, de même que de nombreux responsables canadiens et étrangers. Le Centre de documentation continue d'aider l'INS à mettre sur pied un centre s'inspirant du modèle canadien.

Le Centre de documentation entretient également des liens importants et fait des échanges avec le Centre d'information sur les droits de la personne du Conseil de l'Europe, à Strasbourg, avec Amnistie internationale, Human Rights INTERNET, avec le Centre de réhabilitation pour les victimes de torture, à Copenhague, avec *Documentation-Réfugiés* à Paris et avec le Conseil danois des réfugiés, à Copenhague.

Comme dans les années passées, l'évolution rapide de la situation dans le monde en 1991 a forcé le personnel du Centre à effectuer un travail continuel de contrôle et de corroboration. Du conflit en Somalie aux négociations entre la guérilla et les gouvernements d'Amérique centrale en passant par la vague de démocratisation en URSS, des renseignements objectifs et pertinents ont été fournis à la Commission et ont intéressé les Canadiens et la communauté internationale. Fidèle à ses engagements, le Centre a continué à participer aux échanges en matière de perfectionnement et aux séances de formation continue en y apportant son savoir-faire.

Accès à l'information, protection des renseignements personnels et projets spéciaux

L'une des tâches les plus délicates de la Commission consiste à bien faire la part des choses entre le droit d'accès du public à l'information, sous la juridiction de la Commission, et le droit de protection des renseignements personnels. Il incombe à la Section de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et des projets spéciaux, qui relève du Centre de documentation, d'appliquer les dispositions de la législation fédérale en matière d'accès à l'information et de protection des renseignements personnels.

La Section répond aux demandes du public et du personnel de la Commission en étudiant soigneusement les dossiers, en appliquant les exemptions et les exclusions et en supprimant l'information protégée, en vertu des dispositions de la Loi. Elle travaille en étroite collaboration avec les Services juridiques, en particulier dans le cas des demandes relatives aux dossiers délicats.

La Section est également chargée d'épurer les transcriptions des audiences et les décisions de la SSR afin de protéger l'identité des demandeurs tout en conservant les éléments essentiels des décisions.

Services de communication

La Section des affaires publiques, offre une vaste gamme de services de communication visant à appuyer les opérations de la Commission et à assurer le soutien du public au processus de détermination du statut de réfugié, en accord avec les traditions humanitaires du Canada. À cette fin, les activités de la Section vont de la diffusion de discours et de bandes vidéo d'information à la publication de brochures et du rapport annuel.

La Commission s'est donné notamment comme objectif d'être la source canadienne la plus fiable en matière d'information et d'analyse concernant les questions relatives aux réfugiés. Pour atteindre ce but, la Commission doit non seulement apporter son aide précieuse aux avocats et aux autres personnes concernées mais également mettre sur pied, dans la mesure du possible, des programmes d'information destinés à la population. C'est pourquoi la Section traite surtout, notamment dans le rapport annuel, du travail de la Commission ainsi que des conditions influant sur les mouvements de réfugiés, sur le contexte international et par

conséquent sur les politiques canadiennes en matière de réfugié.

Afin d'aider les Canadiens à comprendre le processus de détermination du statut de réfugié et les facteurs qui l'influencent, la Section des affaires publiques travaille en étroite collaboration avec les médias nationaux et régionaux en répondant aux demandes, en diffusant des documents d'information et en organisant au besoin des séminaires spéciaux. Elle appuie par ailleurs les initiatives de nombreux commissaires qui rencontrent des groupes communautaires et autres groupes concernés pour leur parler des activités de la Commission.

Les publications décrivant le travail de la Commission continuent d'être très prisées par le public, notamment les brochures expliquant les activités de la Section du statut de réfugié, de la Section d'appel de l'immigration et de la Subdivision de l'arriéré ainsi que le rôle et les ressources du Centre de documentation. En outre, la Section des affaires publiques continue de publier une analyse statistique trimestrielle des décisions rendues par la Section du statut de réfugié.

La Section des affaires publiques est également responsable des communications internes. Son bulletin bimestriel, intitulé *Rapports*, vise à renseigner les commissaires et le personnel des différentes sections et régions sur des sujets d'intérêt commun. Des rapports d'analyse de la presse sont distribués régulièrement à tous les commissaires, de même que des articles et des discours se rapportant à la situation nationale et internationale.

La Section appuie enfin les activités des principaux porte-parole de la Commission, à savoir le président et le directeur exécutif, en organisant des réunions de comités de rédaction, des entrevues spéciales pour la presse et des interventions devant des auditoires nationaux importants.

Systèmes informatisés

En septembre 1991, le Conseil du Trésor a approuvé pour la CISR un programme supplémentaire de gestion de l'information de 18 millions de dollars, étalé sur six ans. Ce programme vise à adapter les systèmes informatiques et systèmes intégrés de gestion à l'accroissement du volume des activités de la Commission au cours des trois dernières années. Fondé sur des plans de gestion annuels et à long terme, le programme permettra de faire évoluer le matériel et le logiciel, de financer les projets de perfectionnement informatique, d'améliorer la capacité de la Commission à gérer les dossiers, d'augmenter la sécurité des systèmes et de contribuer aux réseaux de données internationaux.

Alors que le programme a pour objet de veiller à ce que les systèmes de gestion continuent d'appuyer les activités de la Commission, cette dernière est déjà mondialement reconnue pour la qualité de ses systèmes d'information. En 1991, la Commission a été l'une des 26 organisations finalistes (sur plus 2 000 participants provenant du monde entier) au prestigieux ENterprise Network Excellence Award (ENNE) qui récompense l'excellence en matière de gestion des réseaux de données. Seule finaliste canadienne au programme, la Commission faisait partie du même groupe que Rockwell International (réseaux de soutien de la navette spatiale) et la Marine américaine (systèmes de gestion de réseau pendant la guerre du Golfe). La tradition d'excellence de la Commission se poursuivra donc avec le nouveau plan de gestion de l'information.

Services juridiques

Les Services juridiques offrent des conseils aux commissaires et au personnel de la Commission sur une foule de questions d'ordre juridique. Les conseillers juridiques, en poste dans les bureaux régionaux et au siège national, relèvent du directeur des Services juridiques.

Ce dernier est comptable au président pour toute question de nature juridique et au directeur exécutif pour celles d'ordre opérationnnel.

Des opinions sous forme écrite ou orale sont données aux commissaires et au personnel. Les conseillers juridiques participent, sur demande, à la formation continue des commissaires dans des domaines comme la rédaction des motifs ou encore sur des questions portant sur la preuve. Les services juridiques sont représentés, selon les besoins, à divers comités de la Commission et à des réunions avec les commissaires et le personnel.

Les Services juridiques peuvent réviser l'aspect juridique des motifs provisoires écrits par des commissaires dans le but de les aider dans la rédaction du document. Les conseillers juridiques font des remarques sur les questions soulevées dans le dossier, sur la jurisprudence et sur la présentation des motifs. Les commissaires sont libres d'adopter ou de rejeter les conseils fournis.

Les Services juridiques possèdent une base de données appelée LEGVIEWS qui renferme des résumés des importantes décisions rendues par la Section du statut de réfugié, la Section d'appel de l'immigration et la Cour d'appel fédérale. Les commissaires et le personnel de la Commission de même que le grand public peuvent avoir accès, par l'entremise des centres de documentation, à cette base de données qui est mise à jour tous les mois.

Par ailleurs, les Services juridiques ont commencé, en 1991, à produire *RefLex*, une publication qui contient des résumés d'affaires présentant un intérêt particulier en raison de leur actualité ou de la façon dont la Cour fédérale, la Section du statut de réfugié ou la Section d'appel de l'immigration a traité certaines questions. Elle donne également des exemples et des instructions détaillés concernant l'emploi de la base de données LEGVIEWS. *RefLex* est mis à la disposition des commissaires, du personnel de la Commission et du grand public par le Centre de documentation.

La dernière année a été marquée par un certain nombre d'affaires dont a été saisie la Cour d'appel fédérale et qui portaient sur des décisions rendues par la Section du statut de réfugié et la Section d'appel de l'immigration. Il avait été souligné dans le dernier rapport annuel que la Commission avait demandé le statut d'intervenante dans l'affaire *Ward* soumise à la Cour suprême du Canada. Ce cas revêt une grande importance car il concerne la portée et l'application de l'expression «groupe social particulier» figurant dans la définition de réfugié au sens de la Convention. En mars 1991, la Commission a reçu l'autorisation d'intervenir, ce qui lui permettra d'exprimer son point de vue sur la question lorsque la Cour suprême du Canada entendra l'appel au début de 1992.

La Cour d'appel fédérale a examiné, au cours de l'année, quelles seraient les répercussions, pour les demandeurs de statut, des sanctions pénales infligées pour départ illégal ou séjour indûment prolongé avec visa de sortie. À l'appui de leurs revendications présentées devant la Section du statut de réfugié, cinq personnes, qui avaient quitté légalement la Tchécoslovaquie pour se rendre à Cuba et qui avaient débarqué au Canada lors de l'escale, ont raconté les difficultés qu'elles avaient rencontrées dans leur pays en raison de leur appartenance à la religion catholique romaine. Elles disaient craindre les sévères sanctions prévues par l'article 109 du code pénal tchèque pour les séjours prolongés sans autorisation.

La Cour a statué que cette affaire devait être considérée comme tous les cas où la législation d'un pays prévoit des peines sévères pour les ressortissants qui quittent illégalement le territoire ou qui prolongent leur séjour à l'étranger au delà de la période autorisée. Selon elle, «ni la Convention internationale ni notre Loi... n'ont voulu protéger les personnes qui, n'ayant jamais été persécutées jusqu'alors, se mettent dans une situation où elles peuvent craindre de l'être en enfreignant librement, ou volontairement, et sans raison une loi criminelle d'application générale». Même si la Cour a reconnu que les sanctions criminelles pouvaient avoir,

en situation normale, un «effet déterminant sur l'attribution du statut de réfugié», elle a conclu que cela n'était pas le cas dans cette affaire. La décision de la Section de ne pas accorder le statut de réfugié à ces personnes a donc été confirmée.

Dans une autre affaire, la Cour fédérale a eu l'occasion d'étudier l'étendue du pouvoir de la Section du statut de réfugié relativement à l'admission d'office d'information aux termes du paragraphe 68(4) de la *Loi sur l'immigration*. Elle a jugé que les renseignements obtenus par le tribunal suite à des recherches faites après l'audience sur les pratiques d'un journal nigérien n'entraient pas dans les catégories énoncées au paragraphe 68(4), soit des faits qui peuvent être admis d'office en justice, des faits généralement reconnus ou des renseignements ou opinions qui sont du ressort de sa spécialisation. La Section du statut de réfugié ne peut admettre d'office des faits que lors des audiences, en présence du demandeur.

La décision de la Section du statut de réfugié de restreindre, aux voies de droit régulières, la notion de châtiment potentiel a fait l'objet d'un autre appel interjeté devant la Cour fédérale. La Cour a jugé que la Section avait eu tort de ne tenir compte que des sanctions qui seraient ou pourraient être infligées selon l'application régulière de la loi, dans le cas d'une revendication présentée par un objecteur de conscience. La crédibilité du témoignage et la preuve documentaire déposée établissaient que dans le pays du demandeur, les déserteurs sont susceptibles de subir des châtiments qui ne relèvent pas de l'application régulière de la loi et qui peuvent être considérés comme de la persécution.

Un certain nombre d'appels interjetés devant la Cour d'appel fédérale ont porté sur l'évaluation, par la Section du statut de réfugié, de la crédibilité de la preuve déposée par le demandeur. La crédibilité est l'un des éléments les plus délicats à juger pour les commissaires de la Section. La Cour a soutenu que la Section avait de la difficulté à évaluer cet aspect car les lignes directrices étaient énoncées en termes vagues et généraux. Dans l'une de ces affaires, la Cour a précisé que la Section devait formuler de façon claire et indubitable les motifs de son jugement sur la crédibilité.

Outre la Cour d'appel fédérale, la Cour suprême du Canada a rendu des décisions sur le rôle des tribunaux administratifs en rapport avec l'application de la *Charte canadienne des droits et libertés*, décisions qui ont clarifié, dans une certaine mesure, la juridiction de ces tribunaux, y compris ceux de la Section du statut de réfugié et de la Section d'appel de l'immigration, relativement aux cas portant sur la Charte. (Voir par exemple, *Tétreault-Gadoury* c. *M.E.I.* (1991), 126 N.R. 1; 81 D.L.R. (4e) 358 (C.S.C.); *Cuddy Chicks Ltd* c. *O.L.R.B. et al* (1991), 122 N.R. 361; 81 D.L.R. (4e) 121 (C.S.C.) et *Douglas/Kwantlen Faculty Association* c. *Douglas College* [1990] 3 R.C.S. 570). À la lumière de ces jugements, la Section du statut de réfugié et la Section d'appel de l'immigration continueront d'être saisies d'affaires concernant la Charte au cours de l'année.

SOMMAIRE DES RESSOURCES DE LA CISR

Exercice 1990-1991

	Années-personnes autorisées*	Budget de fonctionnement
Budget des dépenses principal	493	61 788 000 $
Budget des dépenses supplémentaire**	153	18 112 000 $
TOTAL	646	79 900 000 $

Exercice 1991-1992

	Années-personnes autorisées*	Budget de fonctionnement
Budget des dépenses principal	773	86 010 000 $
Ressources supplémentaires approuvées par le Conseil du Trésor***	20	
TOTAL	793	86 010 000 $

Notes

*Ne sont pas compris les commissaires (nommés par le gouverneur en conseil) puisque les années-personnes en cause ne sont pas régies par le Conseil du Trésor.

**Un budget des dépenses supplémentaire a dû être présenté en 1990-1991 en raison des augmentations de la charge de travail résultant d'un volume plus élevé que prévu de revendications du statut de réfugié.

***Années-personnes supplémentaires approuvées par le Conseil du Trésor pour le programme d'élimination de l'arriéré 1991-1992.